

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ИСКУССТВОВЕДЕНИЯ

К ПРОЕКТУ
ЗАКОНА
«О КУЛЬТУРЕ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

МАТЕРИАЛЫ
ИССЛЕДОВАНИЙ

Москва 2015

УДК 008
ББК 71.0
К11

Печатается по решению Ученого совета
Государственного института искусствознания

Сборник подготовлен к парламентским слушаниям на тему
«О проекте федерального закона
“О культуре в Российской Федерации”»

Под общей редакцией
А.Я. Рубинштейна, заслуженного деятеля науки РФ, профессора
Е.Э. Чуковской, профессора

К проекту закона «О культуре в Российской Федерации». Материалы исследований. – М.: Государственный институт искусствознания, 2015. – 144 с.

ISBN 978-5-98287-089-6

Культурная политика последних десятилетий, сведенная к развитию отдельных программ и проектов, к раздаточному механизму ограниченных бюджетных средств, в итоге практически выпала из стратегии развития государства. Нынешняя ситуация настоятельно требует радикального изменения сложившегося положения вещей и разработки культурной политики, адекватной задачам модернизации всех сфер общества. Для решения этой принципиальной задачи нужна стратегия, адаптированная к современным экономическим и социальным условиям и содержащая долговременные и текущие цели, приоритетные направления развития культуры и средства, требуемые для их реализации. В связи с этим необходимо переосмыслить основополагающие понятия культурной политики, ревизовать и обновить правовые основания ее осуществления, определить эффективные организационные и экономические механизмы, а также социальные технологии, способные синтезировать усилия государства и гражданского общества в улучшении культурной среды и повышении культурной активности.

Настоящий сборник посвящен правовым и экономическим аспектам регулирования культурной деятельности, выработки государственной культурной политики.

Сборник предназначен для широкого круга читателей, интересующихся социально-экономическими проблемами культуры.

ISBN 978-5-98287-089-6

© Коллектив авторов, 2015
© Государственный институт
искусствознания, 2015
© И.Б. Трофимов, оформление, 2015

Появление этого сборника было инициировано проведением в стенах Государственного института искусствознания в феврале 2015 года парламентских слушаний, посвященных проекту федерального закона «О культуре в Российской Федерации». Законодательная инициатива, призванная служить реализации Основ государственной культурной политики, вызвала широкий общественный резонанс, свидетельствующий о ее необходимости и востребованности. Закрепление за культурой статуса важнейшего ресурса, обеспечивающего развитие страны, подразумевает большую и серьезную работу по выработке стратегии осуществления этой ключевой и в принципе традиционной для нашей культуры роли. Не секрет, что самые наболевшие проблемы на этом пути связаны с правовыми и экономическими аспектами обеспечения и регулирования деятельности в сфере культуры. Исследователями нашего института накоплен огромный научный потенциал – от фундаментальных концепций до практических разработок, – открывающий широкие возможности для решения этих вопросов. Государственная культурная политика, социология и экономика культуры вот уже тридцать лет являются одним из приоритетных направлений деятельности ГИИ, аккумулирующего вокруг своих проектов работу ведущих специалистов из других научных институций, среди которых Институт экономики РАН, Высшая школа экономики, Академия народного хозяйства и госслужбы и др. Мы искренне надеемся, что сборник, посвященный актуальным темам финансирования и правового регулирования культурной деятельности, будет полезен всем тем, кто так же, как мы, всерьез нацелен на воплощение в жизнь высоких принципов, зафиксированных в тексте Основ государственной культурной политики России.

Н.В. Сиповская,
доктор искусствоведения,
директор Государственного института искусствознания

СОДЕРЖАНИЕ

	Вводный раздел
6	А.Я. Рубинштейн, В.Ю. Муzychук Между прошлым и будущим российской культуры
	Часть I
	ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
30	Е.Э. Чуковская ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ
84	Л.Г. Сундстрем Исполнительские искусства (к проекту закона «О культуре в Российской Федерации»)
95	О.А. Пашина Нематериальное культурное наследие
	Часть II
	ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
103	А.Я. Рубинштейн Вместо введения
107	Т.В. Абанкина Модели государственной поддержки культуры: теоретические основания и финансовые инструменты

- 114 Е.А. Хаунина
ОТ ЦЕРКОВНОГО НАЛОГА К ИНСТИТУТУ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ
БЮДЖЕТНЫХ НАЗНАЧЕНИЙ
- 121 В.Ю. Музычук
ИНСТИТУТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КУЛЬТУРЫ:
КОНКРЕТНЫЕ ПРИМЕРЫ
- 127 А.Я. Рубинштейн
ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ДЕСЯТЬ ТЕЗИСОВ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА
«О КУЛЬТУРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
- 137 **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ**
Е.Э. Чуковская
ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Вводный раздел

А.Я. Рубинштейн¹

В.Ю. Муzychук²

**МЕЖДУ ПРОШЛЫМ И БУДУЩИМ
РОССИЙСКОЙ КУЛЬТУРЫ**

Статус ключевого элемента общественной системы придают культуре две ее характеристики. Во-первых, она аккумулирует многовековой опыт: подавляющее большинство ценностей, которыми живет страна, созданы в прошлом, подчас далеко, и они во многом определяют ее дальнейшее развитие. Во-вторых, именно культура формирует самого человека, создает внутреннюю мотивацию его поступков и тем самым направляет нынешние и будущие изменения в стране, содействует становлению открытого и правового общества, гражданскому согласию.

Сама культура обладает тремя уникальными ресурсами – творческим потенциалом ее создателей, накопленным и развиваемым из поколения в поколение; культурным наследием, являющимся результатом труда творцов; культурными традициями, материализованными в интересе населения к ценностям культуры. Отсутствие сиюминутных результатов обязывает общество относиться к культуре с особой рачительностью,

¹ Александр Яковлевич Рубинштейн (arubin@aha.ru), заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор, первый заместитель директора ИЭ РАН (Москва), заведующий сектором экономики искусства и культурной политики Государственного института искусствознания, заведующий кафедрой Школы-студии МХАТ, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор Панъевропейской высшей школы (Братислава).

² Валентина Юрьевна Муzychук (v-muzychuk@yandex.ru), доктор экономических наук, заведующая сектором экономики культуры ИЭ РАН (Москва), главный научный сотрудник сектора экономики искусства и культурной политики Государственного института искусствознания, доцент Школы-студии МХАТ.

оберегая накопленный культурный потенциал и осуществляя разумную политику государства. Но если не обеспечивать необходимые условия для функционирования культуры, эти стратегические ресурсы России **могут быть утрачены за время жизни двух-трех поколений**. Тому есть множество подтверждений.

История имеет значение! В один из ее драматичных моментов власть, занимаясь привычными идеолого-патриотическими «вливаниями» в литературу и искусство, начала «оптимизацию» театральной деятельности. Постановление Совета Министров СССР № 537 от 4 марта 1948 года «О сокращении государственной дотации театрам и мерах по улучшению их финансовой деятельности» начиналось со следующих слов: «Совет Министров СССР считает неправильной и порочной практику, укоренившуюся в театрах, когда основным источником финансирования их деятельности стали не доходы, получаемые от продажи билетов, а дотация театрам из государственного бюджета». В постановляющей же части этого документа сказано еще более жестко: «В целях ликвидации иждивенческой практики в работе театров Совет Министров Союза ССР постановляет:

1. Снять с 15 марта 1948 года с государственной дотации и перевести на полную самоокупаемость театры союзного, республиканского и местного подчинения, согласно Приложению № 1.

2. Сократить дотацию и сохранить ее как исключение лишь до 1 января 1949 года театрам, указанным в Приложении № 2.

3. Сохранить с 15 марта 1948 года дотацию из государственного бюджета на 1948 год театрам, согласно приложению № 3.

4. В соответствии с пунктами 1, 2, 3 настоящего Постановления уменьшить намеченную на 1948 год дотацию по государственному бюджету театрам с 735 млн. рублей до 312 млн. рублей».

Этим печально известным решением размер дотации театрам был уменьшен более чем в два раза. Одиннадцать месяцев спустя, вдогонку, выходит еще одно Постановление Совета Министров СССР (№ 560 от 6 февраля 1949 года), которым годовая сумма дотации театрам сокращается до 154,9 млн. рублей, то есть еще в два раза. Последствия этих «сталинских ударов» ощущались длительное время. «Снятие с государственной дотации и перевод на полную самоокупаемость» привели к закрытию многих театров, сеть которых к середине 1950-х годов сократилась почти вдвое.

Потребовались долгие годы, громадные усилия и еще большие ресурсы для восстановления российской культурой утраченных позиций. Так, тридцать лет спустя, в 1985 году общая посещаемость российских театров составила без малого 70 млн. зрителей или около 500 посещений на 1000 россиян.

Примерно такая же ситуация сложилась в филармонической деятельности: в том же 1985 году посещаемость концертов классической музыки составила 90 млн. слушателей и почти 650 посещений в расчете на 1000 жителей России. Успешными можно считать и результаты музейной деятельности: 78 млн. посетителей и около 550 посещений в расчете на 1000 россиян. Высокие показатели к началу перестройки были характерны и для просветительской деятельности: книговыдача в российских библиотеках достигла в 1985 году уровня девяти с половиной тысяч на 1000 жителей и более полутора тысяч посещений на 1000 жителей составила посещаемость клубных учреждений.

История действительно имеет значение. И в этом контексте следует проанализировать культурную деятельность в минувшее тридцатилетие, с 1985 по 2014 год.

Исходные данные

Речь идет о показателях развития сферы культуры и деятельности организаций культуры, подведомственных Министерству культуры Российской Федерации, тридцатилетние временные ряды которых (1985–2014) заимствованы из архива Государственного института искусствознания, включая следующие материалы ведомственной статистики: Основные показатели развития отраслей культуры за 1985 г. М.: ГИВЦ Минкультуры СССР, 1986; Основные показатели развития отраслей культуры за 1989–1990 годы. М.: ГИВЦ Минкультуры СССР, 1991; Экономические показатели деятельности театров и концертных организаций РСФСР за 1985, 1990 годы. М.: ГИВЦ Министерства культуры РСФСР, 1991. Ч. I. Вып. XXIV; Показатели деятельности библиотек за 1990–1991 годы. М.: ГИВЦ Министерства культуры и туризма России, 1992; Показатели культурно-просветительских учреждений за 1990–1991 годы. М.: ГИВЦ Министерства культуры и туризма России, 1992; Показатели деятельности культурно-просветительских учреждений за 1985–1990 годы. М.: ГИВЦ Министерства культуры РСФСР, 1991.

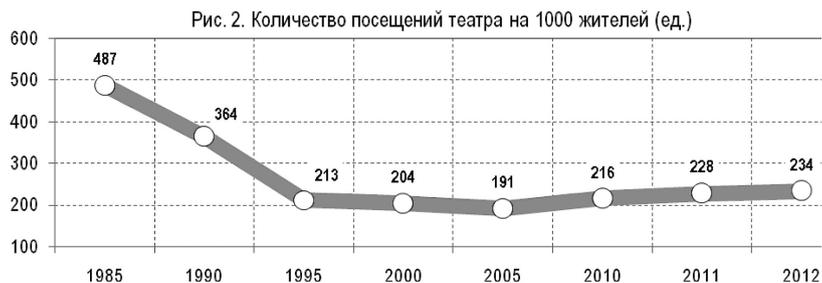
Данные о деятельности организаций культуры, начиная с 1995 по 2012 год включительно, содержатся в ежегодных статистических сборниках, публикуемых ГИВЦ Минкультуры РФ: Театры Российской Федерации в цифрах; Концертные организации и коллективы, цирки в цифрах; Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах; Общедоступные библиотеки Российской Федерации в цифрах; Учреждения культурно-досугового типа Российской Федерации, парки культуры и отдыха в цифрах.

ТЕАТРЫ

Театр без зрителя не существует – это довольно банальная максима. Но, к великому сожалению, следует констатировать, что за последние тридцать лет посещаемость театров резко снизилась. **Общий объем потребления театральных услуг сократился более чем в два раза, с 70 млн. посещений в 1985 году до 33 млн. посещений в 2012-м** (Рис. 1).



Неблагоприятная картина наблюдается и по индикатору посещаемости в расчете на 1000 жителей: его уровень также снизился более чем в два раза: с 487 посещений в 1985 году до 234 посещений в 2012-м (Рис. 2).



Российское театральное искусство подошло к опасной черте, когда риски прохождения точки невозврата существенно выросли. При этом можно выделить две волны падения посещаемости. Первая – с 1985 по 1995 год, когда в течение только одного десятилетия посещаемость

театров сократилась в 2,3 раза: с 487 посещений до 213 посещений на 1000 жителей. За ней последовала и вторая волна, обусловившая снижение посещаемости с 213 посещений в 1995 году до 191 посещения в 2005-м. И лишь после 2005 года наметился некоторый перелом этой негативной тенденции: 1–3 процентный рост посещаемости театров. Однако восстанавливать потери и возвращать зрителей в театральные залы всегда труднее и требует весьма значительных ресурсов. Следует подчеркнуть, что и этот небольшой рост посещаемости как в абсолютном, так и в относительном выражении после двух десятилетий отрицательной динамики был обеспечен увеличением объемов бюджетного финансирования сферы культуры и искусства в Российской Федерации.

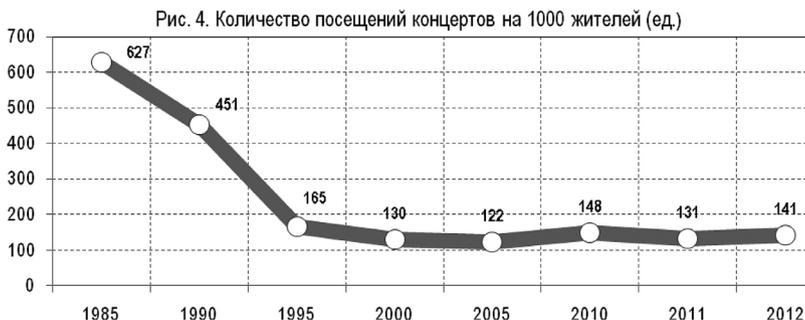
КОНЦЕРТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Показатели концертных организаций и самостоятельных коллективов демонстрируют еще более драматическую ситуацию: **посещаемость концертов классической музыки снизилась почти в 4,5 раза!** Так, совокупный объем посещений филармонических концертов в эти годы сократился с 90 млн. посещений в 1985 году до 20 млн. посещений в 2012-м (Рис. 3).



Такую же, сугубо негативную динамику демонстрируют и показатели приобщения населения к классической музыке: из 627 посещений филармонических концертов на 1000 жителей в 1985 году осталось только 141 посещение в 2012 году (Рис. 4).

В эти десятилетия радикальных преобразований в политической, организационной и экономической сферах страны исполнительские



искусства испытали уже упомянутые выше две волны уменьшения своей аудитории, которая сокращалась, как «шагреновая кожа». Первая волна (1985–1995) сопровождалась четырехкратным падением посещаемости филармонических концертов; вторая волна (1995–2005) вызвала еще полуторократное снижение. При этом, как и в театрах, с 2005 года отметилась еле заметная и очень неустойчивая тенденция к росту. И после 148 посещений на 1000 жителей в 2010 году последовало сокращение до 131 посещения в 2011 году. Здесь также можно говорить о трудновосполнимых и дорогостоящих потерях.

Музеи

Ситуация с посещаемостью музеев выглядит чуть более оптимистичной, хотя по уровню общего потребления музейных услуг провал 1990-х годов и первого десятилетия 2000-х до сих пор не преодолен. Так, совокупный **объем музейных посещений в 1990 году составил почти 90 млн. посещений, а в 2012 году – чуть более 86 млн.** (Рис. 5).

При этом уровень посещаемости музеев в расчете на 1000 жителей достиг в 2012 году отметки в 607 посещений, что незначительно превышает уровень 1990 года с показателем посещаемости равным 601 посещению на 1000 жителей (Рис. 6).

И здесь с 1990 по 2000 год отмечена тенденция к сокращению посещаемости музеев: с 601 до 467 посещений на 1000 жителей. Только с 2000 года произошло переключение на положительную динамику. Однако вплоть до 2012 года все еще доминировала тенденция догоняющего развития. И только в 2012 году российским музеям удалось выйти на уровень посещаемости 1990 года. Если же включить в анализ деятельности музеев показатель средней посещаемости (в расчете на 1 музей), то в 1985 году

Рис. 5. Количество музейных посещений (тыс.)

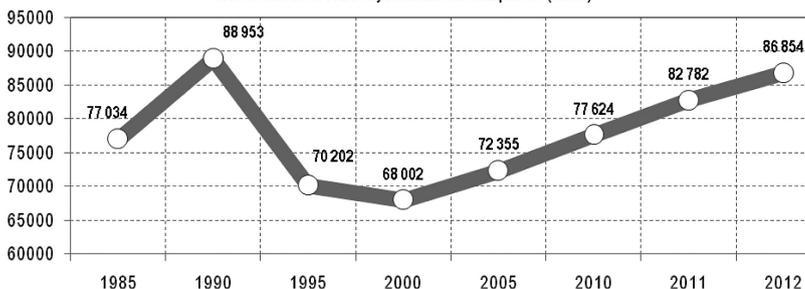
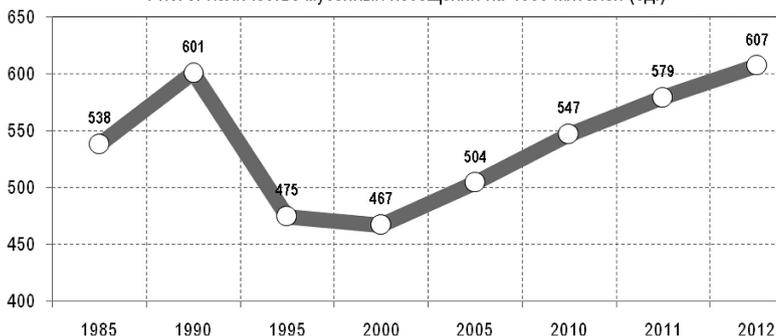


Рис. 6. Количество музейных посещений на 1000 жителей (ед.)



он составил 83,7 тыс. посещений на 1 музей, тогда как в 2012-м лишь 34,0 тыс. посещений. Иначе говоря, средний объем посещения в расчете на 1 музей сократился почти в 2,5 раза. И нет признаков того, что эта тенденция может измениться.

Библиотеки и культурно-досуговые учреждения

Наверное, наибольший урон в последнее тридцатилетие понесли культурно-просветительские учреждения культуры – библиотеки и клубы. Так, даже общее количество библиотек в этот период сократилось на 9 тысяч единиц: с 49234 библиотек в 1985 году до 40238 библиотек в 2012 году (Рис. 7).

На фоне такого беспрецедентного уменьшения библиотечной сети закономерно снизился и уровень потребления библиотечных услуг, измеряемый показателем книговыдачи на 1000 жителей (Рис. 8).

Рис. 7. Количество библиотек (ед.)

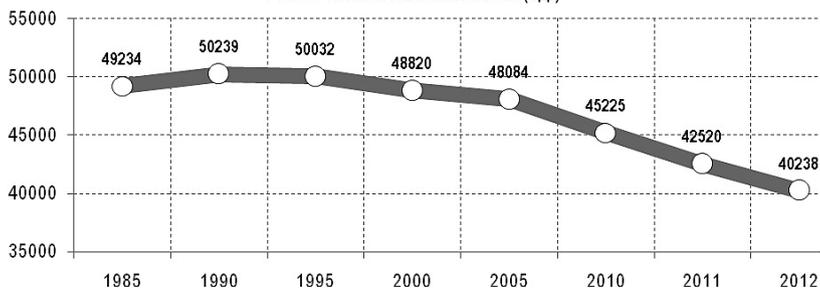
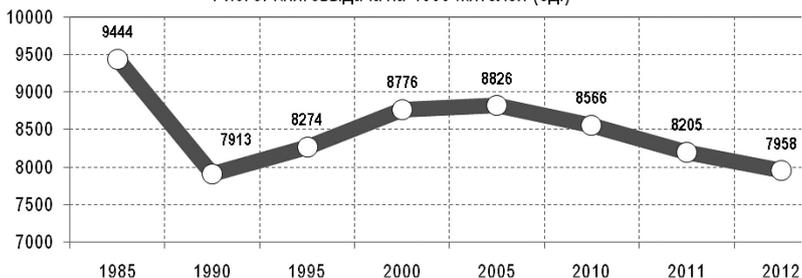


Рис. 8. Книговыдача на 1000 жителей (ед.)



В 1985 году этот показатель был на уровне 9444 книги на 1000 жителей, а в 2012-м – 7958 книг, то есть падение относительного объема потребления за рассматриваемый период составило почти 1500 единиц.

Такая же «рукотворная» динамика была характерна для этого периода и для клубных учреждений, сеть которых сократилась во всех ведомствах. **Общее количество культурно-досуговых учреждений снизилось за рассматриваемые годы почти на 15 тысяч единиц:** с 57 954 клубов в 1985 году до 43 018 клубов в 2012 году. Упала и посещаемость клубов (Рис. 9, 10).

Данные же по количеству посещений культурно-досуговых учреждений имеются только с 1995 года, поэтому не представляется возможным сравнить деятельность культурно-досуговых учреждений с советскими временами. Однако даже в семнадцатилетний период, с 1995 по 2012 год, посещаемость культурно-досуговых учреждений упала в 1,7 раза: с 1340 посещений на 1000 жителей в 1995 году до 788 посещений в 2012-м (Рис. 10).



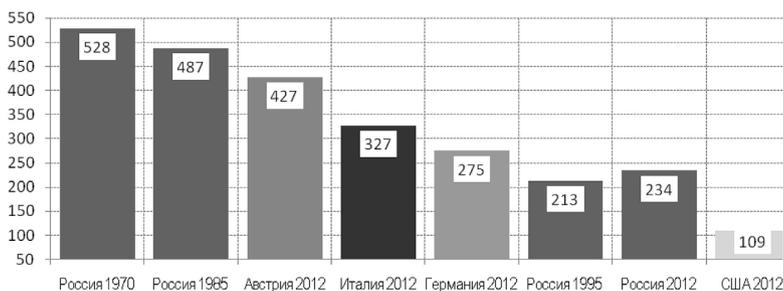
О ТЕНДЕНЦИИ СНИЖЕНИЯ ПОТРЕБЛЕНИЯ КУЛЬТУРНЫХ БЛАГ

Общий анализ статистических данных свидетельствует, что в минувшее тридцатилетие – период системных преобразований, модернизаций и оптимизаций – сформировалась явно выраженная понижательная динамика потребления культурных благ. При этом наряду с очевидным недофинансированием культуры есть и другие причины, определившие такую динамику. Одна из них состоит в том, что снижение посещаемости театров, филармонических концертов, библиотек и клубов обусловлено **сокращением спроса на эти виды культурных благ, вызванным расширением возможностей проведения досуга в России и усиливающейся конкуренцией за свободное время и деньги населения.**

Распространение массовой культуры при одновременном росте домашних форм потребления искусства – развитие телевидения в 1970-е годы, аудио- и видеопроductов в 1980-е, компьютерных игр, Интернета и социальных сетей в конце XX и начале XXI столетия – представляет

собой фундаментальный тренд, определивший снижающуюся динамику потребления «живого искусства» в России и развитых европейских странах¹. И хотя в подобном снижении посещаемости наша страна лишь «догоняла» развитые страны Европы, в которых эта тенденция проявлялась раньше, медленнее и мягче, темпы падения потребления культурных благ оказались настолько высокими, что к уже к концу двадцатого столетия Россия фактически утратила лидирующее положение, имевшее место в советское время. И отмеченный выше небольшой рост в последнее десятилетие общую ситуацию не изменил (Рис. 11).

Рис. 11. Количество посещений театра на 1000 жителей (ед.)



Два «великих цивилизационных процесса» – глобализация и быстрое распространение компьютерных и информационно–коммуникационных технологий, принципиально трансформировали институциональную среду, изменив ценностные ориентации и нормы поведения в российском обществе, влияющие на художественные предпочтения и спрос на культурные блага. При этом особенность России, традиционно ориентированной на ценности искусства, превращает динамику падения в достаточно тревожный сигнал. И если общество останется «нейтральным» к такому положению дел и не предпримет осознанных действий, направленных на коррекцию культурного поведения, наша страна может потерять один из своих стратегических ресурсов, обеспечивающих рост ее человеческого капитала.

Снижение уровня потребления культурных благ в России с ее огромной территорией, суровым климатом, низкой плотностью населения на

¹ Рубинштейн А.Я. Исследование опекаемых благ в сфере культуры: эконометрическая модель «болезни цен» // Культура и рынок. Опекаемые блага. СПб: Алетей, 2013. С. 20.

большей ее части, чревато и другой «неприятностью». Речь идет о региональной дифференциации и возрастающем неравенстве в доступности и потреблении культурных благ.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДИСПРОПОРЦИИ И НЕРАВЕНСТВО

Понятно, что абсолютного равенства в приобщении населения к ценностям культуры во всех регионах России быть не может, да и вряд ли это кому-то нужно. Культурная деятельность имеет свои особенности в пространственном распространении. Вместе с тем нельзя не обратить внимания на критически высокие региональные диспропорции, сформировавшиеся за последние три десятилетия. Так, в 2012 году самый высокий уровень посещаемости театров был отмечен в Москве и Санкт-Петербурге, соответственно 594 и 568 посещений на 1000 жителей, а самый низкий – в Чеченской Республике с уровнем посещаемости равным 34,6 посещений на 1000 жителей. И это без учета субъектов РФ с численностью населения ниже 450 тыс. человек. Иначе говоря, уровень региональной дифференциации посещаемости театров в расчете на 1000 россиян в 2012 году превысил семнадцатикратную границу.

В посещаемости концертных организаций и самостоятельных коллективов также прослеживаются очевидные региональные различия. Так, в 2012 году максимальный уровень посещаемости концертных организаций был отмечен в Белгородской области – 800 посещений на 1000 жителей, а минимальный – в Алтайском крае с уровнем посещаемости 46 посещений на 1000 жителей. Иначе говоря, неравенство в приобщении населения к классической музыке также превысило семнадцатикратный уровень. Показатели посещаемости музеев демонстрируют еще более высокую дифференциацию. Так, число посещений музеев на 1000 жителей в Карачаево-Черкесской Республике в 2012 году было ниже столичных городов более чем в 65 раз!

«У кого есть, у того будет и приумножится, у кого нет – отнимется и то, что есть». Эта евангелическая максима от Матфея как нельзя лучше характеризует процесс трансформации неравенства в потреблении культурных благ в диспропорции финансирования российских регионов. Так, доля расходов на культуру и искусство в валовом региональном продукте (ВРП) в 2012 году варьировалась в диапазоне от 0,38% в Челябинской области (без учета значений автономных округов) до 2,77% в Чеченской Республике. А доля расходов на культуру в расходах консолидированных бюджетов

субъектов РФ варьировалась в том же 2012 году от 1,98% в Карачаево-Черкесской Республике до 5,34% в Республике Мордовия.

При этом в 34 регионах доля расходов на культуру в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ была ниже среднероссийского уровня. Еще большее неравенство в 2012 году наблюдалось по другому показателю ресурсной обеспеченности культурной деятельности: в 53 регионах России расходы на культуру в консолидированных бюджетах субъектов РФ в расчете на душу населения были ниже среднероссийского уровня, равного 1792 рублям на одного жителя.

ФИНАНСИРОВАНИЕ КУЛЬТУРЫ

Экономическая недостаточность большинства организаций культуры, их объективная неспособность к самокупаемости в условиях рыночных отношений, отложенный во времени социальный эффект и отсутствие сиюминутных результатов обязывают общество финансировать создание, распространение, сохранение и потребление культурных благ, обеспечивая нормальные условия для культурной деятельности¹.

Статистические данные свидетельствуют о том, что за почти двадцатилетнюю историю российского суверенитета расходы на культуру и кинематографию не претерпели существенных изменений как в общем объеме ВВП, так и в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ. Сфера культуры по-прежнему финансируется от достигнутого уровня, без учета реальных потребностей в ее поддержке и дальнейшем развитии. За период с 1991 по 2012 год расходы на культуру и кинематографию (без учета расходов на СМИ) варьировались в диапазоне 0,4–0,7% от ВВП, а их доля в общих расходах консолидированного бюджета РФ была в пределах 1,5–1,9 % (Рис. 12, 13).

Максимальное значение расходов на культуру и кинематографию в процентах к ВВП было отмечено в 2009 году, составив 0,7%. За последующие годы динамика этого показателя демонстрирует тенденцию

¹ См.: *Baumol W., Bowen W. Performing Arts: the Economic Dilemma. New York: The Twentieth Century Fund, 1966; Baumol's Cost Disease: The Arts and Other Victims / Ed. R. Towse. Cheltenham (UK) and Lyme (USA): Edward Elgar, 1997; Рубинштейн А.Я. Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». М.: Институт экономики РАН, 2012; Муzychук В.Ю. Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-История, 2013.*



к снижению: в 2012 году расходы на культуру и кинематографию составили 0,5% от ВВП (Рис. 12). Максимальное значение удельного веса этих же расходов в расходах консолидированного бюджета РФ за рассматриваемый период было отмечено все в том же 2005 году и составило 1,89%. Подчеркнем, что именно с 2005 года наметились положительные сдвиги в динамике потребления культурных благ. Однако уже в 2007 году произошло снижение этого показателя до 1,77%. А затем, к великому сожалению, на протяжении последних четырех лет отмечается устойчивая понижательная тенденция, вернувшая культуру к прежней динамике снижающейся посещаемости. Так, в 2012 году доля расходов на культуру и кинематографию составила лишь 1,47% в расходах консолидированного бюджета РФ (Рис. 13).

Последствия мирового финансового кризиса также не могли не сказаться на финансировании отечественной культуры. С конца 2009 года во многих субъектах РФ наблюдалась тенденция к снижению расходов на культуру в связи с финансовыми затруднениями, обусловленными кризисом. Расходы на культуру оказались одними из первых, подлежащих

секвестированию для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов в рамках борьбы с бюджетным дефицитом.

По данным Федерального казначейства за 2012 год расходы из федерального бюджета на культуру оказались на 3 млрд. рублей меньше, чем было утверждено в начале года, а из консолидированного бюджета субъектов РФ – на 13,8 млрд. рублей ниже первоначально утвержденного объема финансовых средств. В 2013 году ситуация с занижением первоначально утвержденных государственных расходов на культуру, к сожалению, повторилась: расходы из федерального бюджета сократились на 2,5 млрд. рублей по сравнению с первоначально утвержденными значениями, а расходы из консолидированных бюджетов субъектов РФ – на 17,8 млрд. рублей¹.

Если оценивать ситуацию с финансированием культуры в России в контексте международных сопоставлений, то наша страна занимает весьма скромное положение в перечне стран ОЭСР (Табл. 1).

Табл. 1. Расходы на культуру и искусство в расчете на душу населения (евро 2002–2011)²

Страна	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Люксембург	609	675	833	1 083	852	935	936	878	918	941
Нидерланды	258	270	269	280	284	282	295	313	319	310
Дания	230	240	317	273	280	276	286	309	309	305
Швеция	184	193	196	196	220	223	225	203	228	239
Франция	165	176	182	191	222	228	237	229	229	235
Австрия	161	160	174	180	185	231	209	220	217	222
Финляндия	136	139	145	149	153	164	175	184	189	200
Словения	120	123	124	133	141	148	172	178	184	179
Испания	99	111	116	130	142	165	179	158	157	157
Ирландия	130	126	133	138	153	169	189	171	155	155
Эстония	74	87	102	123	131	152	189	156	142	152
Германия	124	124	122	123	124	131	131	134	138	146

¹ См.: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzhetna-rf/>

² Представленные данные рассчитаны на основе статистической базы данных Евростата: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

Табл. 1. Окончание

Страна	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Чехия	60	62	64	72	84	90	105	115	119	116
Латвия	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	116	137	107	99	111
Мальта	52	50	64	50	53	56	68	80	90	102
Италия	90	97	101	104	97	104	107	115	100	100
Кипр	51	57	59	63	66	70	79	88	84	90
Велико-британия	114	117	117	129	130	129	115	99	103	90
Португалия	66	59	65	77	66	69	72	74	76	79
Венгрия	75	65	66	69	71	75	82	75	79	77
Польша	41	33	36	46	55	63	83	64	67	65
Литва	25	29	30	42	50	61	77	70	58	63
Россия	н/д	12	12	26	33	39	42	44	47	54
Греция	22	26	25	26	40	43	50	59	45	48
Болгария	7	10	11	12	13	16	20	17	18	21

С объемом финансирования культурного сектора в размере 0,5% она сравнима с Португалией. И при всех погрешностях сопоставления расходов на культуру в расчете на душу населения, контраст между Россией и странами ОЭСР становится особенно разительным. Из приведенной выше таблицы следует, **что по показателю подушевых расходов на культуру Россия практически замыкает перечень из 25 стран, опережая лишь Грецию и Болгарию, и почти в 4 раза уступая Австрии, в 3 раза – Германии, в 2 раза – Италии.**

Культура остро нуждается в финансовых ресурсах, необходимых для воспитания новых талантов и сохранения еще имеющегося творческого потенциала, для поддержания и развития «генетического» интереса к культуре всех слоев населения и жителей всех регионов нашей большой страны. Кроме того, надо с очень большой осторожностью относиться к любым экономическим новациям, к любым мероприятиям, направленным на реструктуризацию сферы культуры и «оптимизацию» ее деятельности. Наш тяжелый исторический опыт свидетельствует, что подобные меры, почти всегда мотивированные намерением сократить бюджетные расходы, оборачиваются неоправданными потерями как для культуры, так и для всего общества.

Что можно ожидать в ближайшем будущем?

Желание сократить расходы государства на культуру входит в противоречие с объективной экономической закономерностью культурной деятельности, страдающей известным недугом – «болезнью цен». Выполненные исследования свидетельствуют, что обусловленный этой закономерностью дефицит дохода организаций культуры является еще одним фундаментальным фактором¹. Поэтому развитие культуры и ее потенциала, положительная динамика объемов производства и потребления культурных благ требуют постоянного роста реальных государственных расходов на культуру, по крайней мере, пропорционально росту ВВП.

Можно считать статистически доказанным факт снижения за последние тридцать лет уровня приобщения населения к ценностям культуры и искусства. От того, сохранится ли эта тенденция в будущем, существенно зависят прогнозные оценки и экономических результатов деятельности организаций культуры. Необходимо понять, в частности, достигнута ли уже нижняя граница потребления культурных благ или это продолжающийся процесс, который наблюдается в течение этих тридцати лет. Без каких-то качественных предположений здесь не обойтись.

Назовем, по крайней мере, три фактора, которые могут определять в будущем динамику посещаемости. Первый из них непосредственно связан с отмеченным выше глобализационным трендом изменения ценностных ориентаций и норм поведения в российском обществе, влияющих на художественные предпочтения и относительные размеры аудитории потребителей культурных благ. Второй фактор – демографическая ситуация. Негативные тенденции последних десятилетий и существующие демографические прогнозы заставляют считаться с возможностью снижения численности активной части населения. Третий фактор характеризует структурную составляющую. Речь идет о количественных и, главное, структурных изменениях сети производителей культурных благ, сопровождающихся ростом численности занятых в условиях сокращающегося зрительского спроса. Предполагать сохранение такой ситуации и в будущие периоды вряд ли целесообразно.

Для построения более точных прогнозов динамики потребления культурных благ нужны дополнительные междисциплинарные исследования, включая социологический, культурологический, демографический и экономический анализ указанных факторов. Пока же для целей настоящей работы можно ограничиться следующими предположениями. Думается,

¹ См.: Рубинштейн А.Я. *Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен».*

что действующие в предыдущие тридцать лет процессы изменения спроса на культурные блага под влиянием глобализационного тренда и структурных сдвигов в художественном предложении, сопровождающиеся увеличением численности занятых, себя исчерпали или почти исчерпали. Можно ожидать, что в самой недалекой перспективе сформируется устойчивая структура спроса и наступит инфраструктурная стабилизация. Что же касается демографии, то здесь пока не предвидится изменений существующей тенденции. Учитывая это, можно ожидать, что потребление культурных благ по-прежнему будет зависеть от демографической динамики.

Построенная ранее эконометрическая модель «болезни цен» в подавляющем большинстве случаев предсказывает повышательную динамику удельного дефицита дохода российских организаций культуры. Следует обратить особое внимание на одно из следствий этой модели – сверхинфляционный рост цен на культурные блага приводит не только к сокращению объема их потребления и неоправданному увеличению неравенства в обеспеченности населения культурными благами, но и к росту дефицита доходов организаций культуры, к необходимости увеличения государственных расходов на культуру¹.

Сделаем еще одно замечание общего характера. Генетическая природа «болезни цен», порождающей дефицит доходов организаций культуры, и негативные последствия его недостаточной компенсации за счет бюджетных субсидий указывают на существование рисков трансформаций дефицита дохода в «художественный дефицит». Речь идет о нежелательных качественных изменениях в предложении культурных благ, появлении и распространении культурных суррогатов. Возникающие в этом случае потери носят долговременный и трудно восполнимый характер. Поэтому подчеркнем – культурная политика государства должна считаться с тем, что затраты на устранение «художественного дефицита» превосходят, как правило, порождающий их дефицит дохода.

Здесь уместно привести высказывание американского культуролога и экономиста Пола Димажио: «Правительству необходимо мужество и мудрость, чтобы взять на себя поддержку тех областей культуры, которые не могут рассчитывать ни на коммерческий успех, ни на помощь частной филантропии»². Заметим, что за этим по сути доброжелательным

¹ Рубинштейн А.Я. Исследование опекаемых благ в сфере культуры: эконометрическая модель «болезни цен». С. 43.

² Димажио П.Д. Выживет ли культура в условиях рынка? Финансирование деятельности органов культуры в условиях рынка за рубежом // Выживет ли культура в условиях рынка: Сб. статей американских авторов. СПб.: Нотабене, 1996. С. 63.

отношением к культуре и эмоциональными словами скрывается привычное недопонимание реального положения дел и недооценка истинной ценности культурных благ, обладающих социальной полезностью. Способность этих особых товаров и услуг удовлетворять важнейшие потребности общества требует от правительства не мужества и даже не мудрости, а просто рационального поведения экономического субъекта, стремящегося реализовать свои интересы¹.

В контексте данного вывода следует рассматривать не только текущую государственную активность, но и любые интенции правительства, направленные на модернизацию сложившейся системы. С указанных позиций имеет смысл оценивать прошлые реформы и предстоящие новации. В этом контексте следует рассматривать и стремление власти к сокращению расходов на культуру, которое можно признать рациональным только в том случае, когда имеет место сознательная смена приоритетов, то есть такая ситуация, при которой общество декларирует снижение настоятельности своих потребностей, а тем самым и социальной полезности культурной деятельности. Учитывая это, можно утверждать, что единственным мотивом сокращения государственных расходов на культурную деятельность является стремление к свертыванию производства культурных благ в соответствии со снижением потребности в них общества.

Приведем в связи с этим слова другого авторитетного специалиста в области культурной политики Саймона Манди: «В большинстве современных государств культура располагается в самом низу лестницы приоритетов (хотя в прошлом она часто занимала второе место после обороны). Складывается такое впечатление, будто затраты на культурное здоровье общества идут вразрез с расходами на телесное здоровье граждан. Критики инвестиций в культуру очень любят заявлять, что средства, направленные, например, на развитие оперы, можно было потратить на покупку аппаратов “искусственная почка” или на открытие новых детских больниц. Эта антитеза насквозь фальшива, хотя и бьет на эмоции. Гораздо логичнее сравнивать роскошь с необходимостью, то есть, к примеру, затраты на очередную бессмысленную реконструкцию учреждений, занимающихся организацией дорожного движения, с расходами на здравоохранение, а ассигнования на военные парады с финансированием оперы»².

¹ Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Индивидуум и Государство: экономическая дилемма. М.: Весь Мир, 2013. С. 309–311.

² Манди С. Культурная политика: краткое руководство // Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры. Сборник материалов / Сост. Е.И. Кузьмин, В.Р. Фирсов. М.: Либерея, 2002. С. 41.

Не будем искать примеры подобного рода у нас в стране. Не надо даже напрягаться, чтобы увидеть эти бессмысленные реконструкции, военные и спортивные парады, сравнив их с культурным наследием, многие памятники которого находятся в критическом состоянии. Дело не в примерах и сравнениях. Существенно больше должна заботить сама «фальшивая антитеза» и то, почему она возникает и почему организациям культуры приходится убеждать в том, в чем и так все согласны, доказывать свою полезность, прибегая порою к таким демагогическим приемам, как сравнение с «роскошью». Другой путь – **формирование благоприятной институциональной среды, в основе которой должны лежать «Закон о культуре» и «Государственная культурная политика».**

О государственной культурной политике

Наука давно знает, что расходы на культуру нельзя рассматривать как бремя государства и его безвозвратные траты. **Удовлетворение потребностей общества, связанных с интеллектуальными достижениями и ростом человеческого капитала – это та отдача, которая превращает расходы на культуру в инвестиции в человека.** Поэтому доминантой современной культурной политики должно быть формирование эффективной культурной среды и рост человеческого капитала с помощью адекватных бюджетных расходов. Без этого любые призывы к «честности, правдивости, законопослушанию, любви к Родине, бескорыстию, неприятию насилия, воровства, клеветы и зависти, семейным ценностям, целомудрию, добросердечию и милосердию, верности слову, почитанию старших, уважению честного труда»¹ останутся только призывами. А сложившаяся в последние тридцать лет негативная тенденция снижения уровня приобщения населения России к ценностям культуры будет и дальше соседствовать с «художественным дефицитом» – распространением культурных суррогатов, коверкающих вкусы и пристрастия наших соотечественников.

Следует констатировать, что в последние два десятилетия развитие культуры было сведено к отдельным программам и проектам, к раздаточному механизму ограниченных бюджетных средств. В сложившихся условиях культурная деятельность зависит уже не только и не столько

¹ Проект «Основ государственной культурной политики» // Российская газета. 2014. 16 мая.

от Министерства культуры, сколько от других органов исполнительной власти, преследующих ведомственные цели и проводящих зачастую не-лояльные по отношению к культуре законодательные акты. Отложенный во времени социальный эффект культурной деятельности не позволял вовремя оценить последствия ослабления культурного и, соответственно, человеческого потенциала страны. В результате культурная политика выпала из стратегии развития государства. Нынешняя ситуация настоятельно требует радикального изменения сложившегося положения вещей и разработки культурной политики, адекватной задачам модернизации всех сфер общества.

Для решения этой принципиальной задачи нужна стратегия, адаптированная к современным экономическим и социальным условиям и содержащая долговременные и текущие цели, приоритетные направления развития культуры и средства, требуемые для их реализации. В связи с этим необходимо переосмыслить основополагающие понятия культурной политики, ревизовать и обновить правовые основания ее осуществления, определить эффективные организационные и экономические механизмы, а также социальные технологии, способные синтезировать усилия государства и гражданского общества в улучшении культурной среды и повышении культурной активности.

Надо подчеркнуть особо, что стратегические направления культурной политики государства **не могут определяться, исходя из рыночной конъюнктуры или из «общих соображений»**. Являясь определенным отражением интересов общества, они формируются в процессе политического дискурса. Причем, в меру развитости общества и его политической системы эти интересы вбирают в себя весь спектр культурных потребностей, основанных на социально одобряемых ценностях и этических нормах, идеях справедливости и целесообразности, иных социальных установках. В латентной форме текущие и долгосрочные цели развития культуры *существуют в виде «экспертного знания»* у определенной части общества. Речь идет о тех, кто способен осознать эти интересы, кого Платон называл «философами»¹, Масгрейв относил к «информированной группе людей»², а Шмидт – к «политикам»³, включая тех, кому остальная

¹ Платон. Собрание сочинений: в 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1971. С. 275.

² Musgrave R.A. Provision for Social Goods // Public Economics / Ed. by J. Margolis, H. Guitton. London: Besingstoke, 1969. P. 16.

³ Schmidt K. Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern // Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 108 Jahrgang. 1988. S. 384.

часть населения передала в «траст» свои голоса и доверила заботиться об общем благосостоянии.

Выявление этого «экспертного знания» и формулировка на его основе стратегических направлений развития культуры были главной задачей комплексного исследования «Цели и приоритеты культурной политики современной России: мнения экспертов», выполненного Институтом социологии РАН, Институтом экономики РАН и Государственным институтом искусствознания Министерства культуры РФ в конце 2013 года. Речь идет об опросе экспертов, позволяющем интегрировать мнения отдельных респондентов в репрезентативное экспертное знание о том, как и по каким стратегическим направлениям должна развиваться отечественная культура.

В опросе приняли участие видные деятели культуры и искусства – члены Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, эксперты межведомственной комиссии по направлению «Современная культурная политика и развитие творческих инициатив»; представители федеральных органов исполнительной власти и руководители субъектов Российской Федерации; руководители региональных министерств и департаментов культуры, руководители учреждений культуры, ведущие ученые в сфере культуры и культурной политики, ректоры вузов культуры и руководители СМИ, представители общественных организаций, в том числе Общественной палаты РФ. В целом в опросе участвовали 125 экспертов, которые представляют 8 Федеральных округов РФ и 21 регион России.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ЭКСПЕРТОВ

Отметим, что обработка ответов экспертов еще не завершена. Поэтому для целей настоящей работы мы воспользовались лишь предварительными результатами, основными на оценке только линейных распределений ответов респондентов на вопросы анкеты экспертов.

В чем же эксперты видят главную проблему, препятствующую развитию современной российской культуры? На первое место среди этих проблем вышла **«недооценка стратегической значимости культуры для успешной модернизации общества и экономического роста со стороны властных элит»**. Более 80% респондентов признали необходимость кардинального пересмотра отношения к культуре со стороны государства и прежде всего экономических ведомств на федеральном и региональном уровнях. При этом девальвация ценностных установок

в отношении культуры часто связывается со снижением общего уровня политической и экономической элиты.

Еще одной претензией экспертного сообщества является **нескоординированность действий Министерства культуры и тех министерств и ведомств, которые так или иначе воздействуют на культурную жизнь страны**. Тема настолько острая, что более 60% респондентов считают нужным реформировать структуру управления сферой культуры, объединив в одном ведомстве все необходимые для этого функции, обеспечив одновременно «защиту» культуры от избыточного влияния экономических ведомств. При этом около 55% экспертов указывают на необходимость координации усилий органов государственной власти, бизнес-сообщества и институтов гражданского общества. Почти половина опрошенных деятелей культуры и искусства предлагают расширить полномочия институтов гражданского общества, в том числе общественных советов по координации управленческих усилий в сфере культуры.

Резкое неодобрение экспертов вызывает законодательная база культуры. Большинство экспертов высказались за безотлагательное принятие нового Закона о культуре, который, как написал один из региональных руководителей, «четко регламентировал бы отношение всех органов власти к учреждениям и организациям культуры, гарантировал бы обязательства государства перед гражданами в обеспечении услугами в сфере культуры с четко прописанным механизмом ответственности должностных лиц за несоблюдение нового закона о культуре».

Одной из самых болезненных тем, волнующих общество, стало **отторжение значительной части молодежи от традиционной отечественной культуры и от культуры вообще**. В оценке экспертов эта позиция заняла ведущее место по значимости среди самых острых проблем развития культуры. Целенаправленная работа по ее решению должна стать продуктивной «зоной роста», где нужно сконцентрировать усилия государства, бизнеса и общества. Около 90% экспертов высказались за введение системы бесплатных услуг в сфере культуры для детей и юношества – прежде всего в регионах; более 70% предлагают разработать специальные программы для подростков и молодежи по участию в работе учреждений культуры, в реализации значимых культурных проектов, в том числе собственных; около 80% указывают на необходимость включения культурного компонента в образовательные программы всех уровней, а каждый десятый эксперт считает целесообразным ввести предмет «Основы культуры» в число вступительных экзаменов в ВУЗы; почти все эксперты считают целесообразным воссоздание системы домов культуры, дворцов детского творчества.

Особая роль в бытовании культуры, по мнению экспертов, принадлежит средствам массовой информации, способным обеспечивать трансляцию культурных ценностей и норм поведения, формирование культурных потребностей и художественного вкуса населения, становление гражданского общества и сохранение единства страны. При этом опрос продемонстрировал явную **озабоченность экспертов, которая проявилась в критической оценке направленности и механизмов влияния государства на современную информационную среду**. Большинство из них – более 60% респондентов – указывают на сложившуюся в последние 20–25 лет негативную тенденцию распространения культурных суррогатов, коверкающих вкусы и пристрастия наших соотечественников.

Абсолютное большинство экспертов, **отмечая ключевую роль Интернета и его мощный позитивный потенциал, в основе которого лежат почти безграничные информационные ресурсы и эффективные цифровые технологии, указывают на явную загрязненность блогосферы, деформирующую культурную среду**. Более 80% экспертов указывают на необходимость определения эффективных форм и средств повышения качества контента в медийно-информационной среде и Интернете, исключая еще не изжившую себя практику административных запретов; 95% предлагают расширить систему государственного заказа социально значимых информационно-культурных программ; 86% выступают за принятие специальной государственной программы создания Интернет-ресурсов, обеспечивающих свободный доступ к культурному наследию и достижениям современного искусства.

Особую озабоченность экспертного сообщества вызывают существующие **региональные диспропорции и неравенство в обеспеченности населения культурными благами, нарушающие конституционное право граждан на равный доступ к культурным ценностям**. Эта проблема стоит особенно остро и занимает одно из ведущих мест в перечне проблем, препятствующих развитию российской культуры. За ее немедленное решение высказались 88% респондентов. При этом почти все из них связывают решение этой одной из самых насущных проблем с изменением механизмов финансирования культурной деятельности.

Культурную политику государства, по мнению экспертов, невозможно рассматривать без ее экономической составляющей, обуславливающей ресурсы культуры. Большинство экспертов согласилось с тем, что **должны быть сформулированы государственные гарантии финансовой поддержки культурной деятельности, имеющие различную форму обязательств и охватывающие три типа ее участников**. Государственные

обязательства перед потребителями культурных благ, перед работниками государственных и муниципальных учреждений культуры; непосредственно перед этими организациями. Более 80% экспертов считает необходимым законодательное восстановление бюджетных нормативов финансирования культуры. При этом 60% респондентов определяют долю расходов на культуру в федеральном бюджете в пределах от 2 до 5%. В региональном и местном бюджетах на уровень более 5% подняли планку расходов практически все эксперты.

Отвечая на предложенный вопрос о целесообразности введения в России **«Института индивидуальных бюджетных назначений», предусматривающего право каждого налогоплательщика самостоятельно управлять небольшой частью бюджетных средств, равной примерно 2% от суммы уплаченного им налога, направляя их на поддержку тех или иных видов культурной деятельности**, почти все эксперты – более 80% – высказались положительно. Интересно, что чуть более 15% респондентов указали, что они не воспользовались бы таким правом. Поддержали они и формулу «тратить, не растрчивая, накапливать», предполагающую комбинацию индивидуальных бюджетных назначений с другим институтом гражданского общества – эндаумент-фондами (фонд целевого капитала). Речь идет о формировании фондов целевого капитала для различных видов культурной деятельности (театра, филармонической музыки, цирка, музеев, библиотек, кинематографа, сохранение материального и нематериального культурного наследия, образования в сфере культуры т.п.) и направлении в указанные фонды поступлений от индивидуальных бюджетных назначений. Такие ежегодные взносы будут сохраняться и накапливаться в соответствующих эндаумент-фондах, обеспечивая возрастающий текущий доход от целевого капитала, направляемый на поддержку культурной деятельности.

Понятно, что финальная обработка ответов экспертов может несколько изменить предварительные результаты и, что особенно важно, выявить явные и неявные корреляции в мнениях респондентов, позволяющие выполнить более глубокий анализ результатов экспертного опроса. Не следует думать также, что проведенный экспертный опрос выявил истину в последней инстанции. Как и всякое экспертное знание, он лишь обозначил возможные направления культурной политики нашего государства в данной конкретной ситуации. Их обсуждение и осмысление помогут найти взвешенное решение и социально одобренное определение долгосрочных целей развития культуры, оценить необходимые ресурсы для достижения поставленных целей и последствия их достижения.

Часть I

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е.Э. Чуковская¹

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ

*Свобода состоит в том,
чтобы зависеть только от законов
Вольтер (1694–1778)*

Основным регулятором общественных отношений является право – система общеобязательных формально-определенных норм, установленных или санкционированных государством. Свое отражение эта система гарантированных государством норм находит в законодательстве.

Главной задачей законодательства в области культуры является реализация положений **ст. 44 Конституции Российской Федерации**, устанавливающей основные права, свободы и обязанности в этой сфере: практически все нормативные акты, составляющие массив так называемого «культурного» законодательства, так или иначе призваны либо обеспечить свободу литературного, художественного и других видов творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, либо устанавливают пределы обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия, и в частности памятников истории и культуры.

Фактически специальные нормы действуют в широчайших границах, охватывая и регулируя отношения по выявлению, изучению, охране, реставрации и использованию памятников истории и культуры; в области

¹ Екатерина Эдуардовна Чуковская (tchoukovskaya@pochta.ru), кандидат юридических наук, статс-секретарь – заместитель министра культуры РФ (2001–2004, 2008–2012), профессор Школы-студии МХАТ.

художественной литературы, кинематографии, сценического, пластического, музыкального искусства, архитектуры и дизайна, фотоискусства и других видов и жанров искусства; в сфере художественных народных промыслов и ремесел, народной культуры в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; в отношении самодеятельного (любительского) художественного творчества; музейного дела и коллекционирования; книгоиздания и библиотечного дела, а также иной культурной деятельности, связанной с созданием произведений печати, их распространением и использованием, архивного дела; в области телевидения, радио и других аудиовизуальных средств в части создания и распространения культурных ценностей; эстетического воспитания, художественного образования, педагогической деятельности в этой области; научных исследований культуры; международных культурных обменов; в сфере производства материалов, оборудования и других средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей; иной деятельности, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

Однако современные тенденции расширяют сферу правового регулирования, видя в культуре и фактор инновационного развития, и основополагающую роль в формировании человеческого капитала, и мощный инструмент внешней политики, и одну из основ национальной безопасности и духовного возрождения нации. В связи с этим первоочередной задачей законодательства в сфере культуры является уточнение предмета правового регулирования, переосмысление его методов, формирование системы актов, отвечающих новому политическому пониманию содержания и предназначения культуры.

Ныне действующее законодательство по своей структуре может стать базой для строительства новых институтов и норм, обеспечить необходимые межотраслевые связи, в нем заложено достаточно инструментов и механизмов, способных обеспечить выполнение новых задач. В первую очередь это обеспечивается соответствием российского законодательства ключевым международно-правовым требованиям в этой сфере. Однако содержательно современное состояние отечественного «культурного» законодательства оставляет желать лучшего.

Ядром законодательного массива, обеспечивающего правовое регулирование в сфере культуры, являются **Основы законодательства Российской Федерации о культуре** (далее – Основы). Принятые еще в 1992 году, Основы многократно подвергались как формальному пересмотру (например, в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений

и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») так и фактическому переосмыслению, в первую очередь в связи со вступлением в силу таких фундаментальных актов, как Конституция Российской Федерации, Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Трудовой и Таможенный кодексы (отдельные положения Основ переставали применяться без их формальной отмены). Однако суть Основ осталась неизменной – это правовая база сохранения и развития культуры в России.

Основы как форма акта для исторически первого специального «культурного» закона были выбраны по нескольким причинам: во-первых, широта сферы применения, многообразие отношений объектного и субъектного состава не позволяли в короткие сроки создать универсальный акт, нормы которого непосредственно и детально регулировали бы весь спектр связей в этой области; конструирование «пирамиды» актов во главе с Основами, содержащими основополагающие принципы регулирования, получающие развитие в других специализированных законодательных и иных нормативных правовых актах, казалось (и оказалось) предпочтительней. Несомненным достоинством Основ является закрепленный в них обширный понятийный аппарат, дающий единообразное толкование специальных терминов, не включенных в законодательство общего характера.

Основы обрисовывают круг проблем, нуждающихся в урегулировании, определяя основные задачи законодательства в области культуры, устанавливают основные принципы, методы правового воздействия в этой деликатной сфере, фиксируют перечень субъектов культурной деятельности и объем их прав и обязанностей.

Основы, насколько это возможно, отражают специфику правового регулирования в области культуры, которая заключается в основном в следующем:

1. Особенности, связанные с неоднородностью деятельности. В соответствии с действующим российским законодательством культурная деятельность включает в себя деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Само понятие «культурные ценности» охватывает широчайший круг объектов – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения

культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. При таком всеобъемлющем подходе к предмету правового регулирования необходим большой массив законодательства, на сегодняшний день практически сформированный. Нормы, регулирующие отношения в сфере культуры, практически невозможно отнести к какой-либо одной отрасли права, хотя в утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 классификаторе правовых актов законодательство о культуре, включая общие положения, вопросы управления в сфере культуры, национального культурного наследия народов Российской Федерации, охраны и использования памятников истории и культуры, режима особо охраняемых историко-культурных территорий, особенности регулирования правового положения культурных ценностей и правовое регулирование отдельных направлений культурной деятельности, выделены в самостоятельную ветвь.

2. Особенности, вызванные характером деятельности в сфере культуры. Многие аспекты отношений связаны с внутренней духовной деятельностью человека, его мировоззрением, воспитанием. Соответственно для воздействия на такие отношения правовые средства оказываются слишком «грубыми»; для этого больше подходят иные регуляторы – нормы морали, нравственности, обычаи и даже религиозные устои.

3. Особенности методов правового регулирования. Сфера культуры практически единственная, в которой законодательство в большинстве вопросов исходит не только из принципа юридического равенства, но и презумпции их добросовестности. Это отражается в том, что в правовых актах практически не содержится профилактических мер, упреждающих возможные нарушения прав и законных интересов субъектов культурной деятельности, а случаи наступления юридической ответственности строго ограничены (что неплохо), и их реализация на практике вызывает затруднения.

4. Особенности, связанные с подчиненностью предмета регулирования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы культуры (кроме установления основ государственной политики в области культуры и программ культурного развития России, а также вопросов интеллектуальной собственности) являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, национальное законодательство о культуре состоит фактически из двух уровней правовых актов: федерального и регионального.

В связи с этим многие положения федерального законодательства являются не нормами прямого действия, а носят рекомендательный или рамочный характер, а детализация приходится на региональные акты. Помимо технических неудобств такая система порождает существенные проблемы, связанные с различиями в регулировании сходных отношений в зависимости от территории. Кроме того, некоторые субъекты не имеют собственного законодательства по целому ряду вопросов, требующих правовой трактовки.

5. Особенности, связанные с протекционистской политикой в области культуры. В самом начале периода коренных преобразований в экономике нашей страны государство объявило о введении режима наибольшего благоприятствования для сохранения и развития отечественной культуры. На деле это выразилось в установлении отдельных льгот для некоторых категорий субъектов культурной деятельности, которые не носили системного характера и со временем перестали быть обеспеченными реальными возможностями государства. Однако отмена части этих льгот в настоящее время воспринимается как невнимание со стороны власти к нуждам отрасли.

6. Особенности, связанные с международными обязательствами Российской Федерации. Вопросы культуры всегда были в центре внимания международных организаций, однако наиболее остро отдельные проблемы встали перед международным сообществом в связи с процессом так называемой «глобализации». Отдельные аспекты культурной деятельности, правовой статус объектов этой деятельности и правовое положение ее субъектов являются предметами регулирования большого числа международных соглашений, причем некоторые такие соглашения носят декларативный и политический характер, а другие содержат большое количество норм прямого действия, иногда не сопрягающихся и даже вступающих в противоречие с национальным законодательством. Проблемы правоприменения возникают еще и потому, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации нормы международного права не только являются частью правовой системы нашей страны, но и имеют преимущество в применении по сравнению с положениями внутреннего законодательства.

Основы как универсальный, всеохватывающий межотраслевой акт не могли урегулировать весь сложный комплекс проблем, возникающих при реализации отношений в культуре, однако этот прогрессивный и интересный акт, в котором предпринята попытка регулирования не в традиционной правовой области, а на срезе общественных отношений, сыграл и продолжает играть ключевую роль в правовом регулировании отношений в сфере культуры.

Несомненным достоинством Основ является то, что впервые в законодательстве были определены обязанности государства в области культуры, в том числе по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ, свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности, по созданию условий для самореализации талантов, причем особенное внимание было уделено обеспечению развития культуры в сельской местности, районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Многие нормы Основ, принятых до введения в действие Конституции, Гражданского, Трудового, Налогового и т.п. кодексов, нашли развитие в более поздних правовых актах, в том числе и общего характера, другие положения по той же причине утратили силу. Однако целый ряд норм по-прежнему остается актуальным и с течением времени приобретает все более принципиальный характер. Так, многие судебные споры были разрешены на основании ст. 31 Основ, устанавливающей право государственных органов вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, если такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

По мысли законодателя, принципы, закрепленные в Основах, должны были получить развитие в самостоятельных законах или их отдельных положениях, что и было сделано с принятием следующих законов (в хронологическом порядке):

– **Закон Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15 апреля 1993 года № 4804-1**, обеспечивающий защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них. Этот закон является своеобразным связующим звеном между законодательством о культуре и таможенным законодательством. Кроме того, нормы этого закона вступают во взаимодействие с нормами, регулирующими оборот оружия, драгоценных металлов и камней, а также с положениями дипломатического и консульского права.

Закон касается случаев как постоянного, так и временного вывоза и ввоза культурных ценностей (в том числе в рамках международного культурного обмена, при организации выставок, гастролей, в целях проведения реставрационных работ или научных изысканий и т.п.).

Объектом являются культурные ценности, то есть движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, созданные гражданами Российской Федерации или имеющие важное значение для Российской Федерации и созданные на территории Российской

Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации; культурные ценности, обнаруженные на территории Российской Федерации или приобретенные археологическими, этнологическими и естественно-научными экспедициями с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности; культурные ценности, приобретенные в результате добровольных обменов или полученные в качестве дара или законно приобретенные с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности. Это могут быть исторические и художественные ценности, старинные книги, издания, представляющие особый исторический, художественный, научный и литературный интерес, редкие рукописи, документальные памятники и архивы; уникальные и редкие музыкальные инструменты; почтовые марки, старинные монеты, ордена, медали, печати и другие предметы коллекционирования; редкие коллекции и образцы флоры и фауны и т.п.

Действие Закона не распространяется на современные сувенирные изделия, предметы культурного назначения серийного и массового производства.

– **Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ**, являющийся правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации, устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантии прав на культурную, научную и образовательную деятельность, на доступ к информации и на приобщение к ценностям национальной и мировой культуры.

Субъектом является библиотека как информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам, причем библиотека может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и структурным подразделением другого субъекта. Основной задачей Закона является регулирование деятельности общедоступных библиотек, осуществляющих основные виды библиотечного обслуживания бесплатно, а также установление социальных стандартов, в том числе в отношении специализированных библиотек (в первую очередь, библиотек для слепых и слабовидящих людей) и библиотечных систем, обеспечивающих право на библиотечное обслуживание всех категорий населения (национальные меньшинства, лица с физическими недостатками, преклонного возраста и т.п.).

Библиотеки являются самыми многочисленными и самыми посещаемыми организациями культуры, «приближенными» к населению,

часто совмещаемыми с иными социальными структурами, регулирование их деятельности и, в первую очередь, финансирования, претерпело наибольшие из всей сферы культуры изменения при упорядочении норм о региональных и муниципальных органах.

Необходимость совершенствования законодательства о библиотечном деле вызвана в первую очередь достижениями научно-технического прогресса, который открывает библиотекам не только новые пути пополнения фондов, но и создает новые формы их существования. Впервые на это отреагировал законодатель при принятии федерального закона от 20.07.2004 № 72-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об авторском праве и смежных правах”», упомянув цифровые ресурсы и обязав библиотеки исключить возможность создания в их помещениях цифровых копий хранящихся документов. Тех же позиций придерживается четвертая часть Гражданского Кодекса Российской Федерации. Последние изменения в закон о библиотечном деле (27.10.2008 года № 183-ФЗ и 03.06.2009 года № 119-ФЗ) касались как технических средств, включая создание новой национальной библиотеки – Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина исключительно в цифровой форме, так и наиболее в историко-культурном смысле ценной части библиотечного фонда – книжных памятников.

С 1 января 2015 года общедоступные библиотеки получают еще больше полномочий: с этого времени в силу вступят изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, предоставляющие им право создавать единичные копии находящихся в их фондах произведений, в том числе в электронной форме, в целях восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров произведений, а также для предоставления экземпляров другим общедоступным библиотекам, утратившим аналогичные экземпляры, а также в целях обеспечения сохранности и доступности для пользователей ветхих, изношенных, испорченных, дефектных экземпляров произведений; единичных и (или) редких экземпляров произведений, рукописей, выдача которых пользователям может привести к их утрате, порче или уничтожению; экземпляров произведений, записанных на таких видах носителей, для использования которых отсутствуют необходимые средства; экземпляров научных и учебных произведений, которые не переиздавались в России более 10 лет; отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических печатных изданиях, коротких отрывков из иных правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) по запросам граждан для научных и образовательных целей.

Кроме того, библиотеки, получающие обязательные экземпляры диссертаций, смогут в некоммерческих целях создавать единичные копии таких диссертаций.

– **Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года № 169-ФЗ**, регулирующий отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов, направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов. Своей целью Закон декларирует обеспечение безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества. Этот нормативный акт определяет права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, осуществляющих архитектурную деятельность, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления, заказчиков (застройщиков), подрядчиков, собственников (владельцев) архитектурных объектов. За почти 20 лет действия Закон претерпел множество изменений, государство ослабило контроль за этим видом деятельности, отменило лицензирование, однако Закон по-прежнему содержит нормы, устанавливающие правовой статус профессии, правовые основы создания и изменения архитектурного объекта, полномочия профессиональных объединений (чему нет аналогов в действующем законодательстве).

– **Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ**, определяющий особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации и создания и правового положения музеев в нашей стране. Этот закон является специальным законом, регулирующим особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, а также особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации. Сами Основы, помимо общего регулирования, содержат две специальные нормы в отношении музейного дела: в ст. 12 Основ закрепляется право лиц, не достигших 18 лет, на бесплатное посещение музеев один раз в месяц в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (который распространяется не только на государственные, но и иные музеи), а также ст. 26 Основ устанавливает обязанность государства по обеспечению целостности общероссийского музейного фонда.

Объектами правоотношений являются Музейный фонд Российской Федерации (его государственная и негосударственная части), входящие в него предметы и коллекции. Закон устанавливает особое правовое

положение объектов музейной деятельности и особый порядок совершения сделок с ними, внося коррективы в общие положения гражданского права. Так, музейные предметы и коллекции, включенные в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, являются государственной собственностью и закрепляются за музеями и иными учреждениями на праве оперативного управления. Они не подлежат отчуждению, кроме случаев утраты, разрушения или обмена их на другие музейные предметы и музейные коллекции. Особенности гражданского оборота музейных предметов и коллекций, включенных в негосударственную часть Музейного фонда Российской Федерации, состоят в том, что такие предметы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому лицу в порядке универсального правопреемства либо иным способом только по специальному разрешению уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Эта норма вступает в определенное противоречие с отдельными положениями третьей части Гражданского кодекса Российской Федерации. Наконец, большие проблемы вызывает преимущественное право покупки музейных предметов и коллекций (в том числе заявленных к вывозу) государством, а также труднореализуемый на практике предусмотренный ГК РФ принудительный выкуп бесхозяйственно содержащихся культурных ценностей.

Если продолжать тему разночтений, нельзя не упомянуть определенные коллизии музейного закона с ранее принятым Законом о вывозе и ввозе культурных ценностей и более поздним федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: понятийный аппарат, критерии отнесения объектов, принципы и формы охраны, закрепленные в этих законодательных актах, порой существенно разнятся.

Отдельную проблему составляет регулирование порядка опубликования музейных предметов и музейных коллекций. Нормы закона о музеях не всегда совпадают с принципами авторского права. Так, например, в соответствии со ст. 35 право первой публикации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в музеях в Российской Федерации, принадлежит музею, за которым закреплены данные музейные предметы и музейные коллекции, а ст. 1270 ГК РФ предоставляет такое правомочие автору или иному правообладателю. Проблема особенно остро возникает в отношении произведений живущих авторов, но еще меньше взаимопонимания можно наблюдать между музеями и наследниками прав на охраняемые произведения, находящиеся в музеях.

– **Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ**, определяющий правовые основы национально-культурной автономии как формы национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, и создающий правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Фактически это единственный федеральный законодательный акт, устанавливающий регулирование сферы нематериальной культуры, имеющей сегодня особое значение в международном праве. Присоединение России к Конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия» 2003 года расширило бы формы сохранения, популяризации и развития этой сложной для регулирования сферы, однако несмотря на поставленные задачи обеспечения культурного многообразия, принятие международных стандартов в этой области на национальном уровне отложено.

– **Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ**, устанавливающий основы протекционистской политики в отношении национальной кинематографии и порядок ее государственной поддержки и определяющий основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии. С момента принятия этот закон претерпел множество изменений, в основном это – «история потерь»: отмена большей части налоговых льгот, нормативов бюджетного финансирования, особенностей приватизации организаций кинематографии и т.п.

Та часть Закона, которая действует до сих пор, содержит чрезвычайно важное и соответствующее мировым подходам описание объекта – национального фильма как объекта государственной поддержки. Кинематография является одной из немногочисленных сфер, в которой регулирование базируется на принципах государственного протекционизма, сохраняющегося даже в условиях интеграции России в глобальные экономические процессы. В частности, при переговорах о вступлении во Всемирную торговую организацию было признано допустимым сохранение закрытого для иностранных производителей и распространителей аудиовизуальных произведений института государственной поддержки в этой области.

В 2008–2009 годах были приняты и некоторые «позитивные» дополнения, направленные на совершенствование отношений в кинобизнесе: создание Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах, введение альтернативного (наряду с тендерами) порядка оказания государственной финансовой поддержки производства и проката национальных фильмов в виде субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение и/или возмещение расходов этих видов деятельности.

Изменения в Закон, вступившие в силу с 1 июля 2014 года, могут иметь неоднозначные последствия, в том числе и с точки зрения правоприменения. С одной стороны, была «узаконена» выдача прокатного удостоверения на фильм, ранее урегулированная только на уровне подзаконного акта – постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 28.04.1993 года № 396, что разрешило проблему – неоднократно рассматривавшуюся в судах, в том числе высшей инстанции, – введения ограничения предпринимательской деятельности ненадлежащим образом. Другой же нормой был введен первый содержательный критерий отнесения проекта к национальному фильму: ранее во внимание принимались лишь формальные признаки (национальность авторов, членов съемочной группы, соотношение вкладов российских и иностранных продюсеров, язык, место проведения съемок и иных работ, связанных с производством фильма), с 1 июля 2014 года вводится требование об отсутствии в диалогах и титрах нецензурной брани под угрозой отказа в признании проекта национальным фильмом и как следствие – «отлучение» от налоговых льгот и потенциальной бюджетной поддержки.

– **Федеральный закон «О народных художественных промыслах» от 6 января 1998 года № 7-ФЗ**, регулирующий отношения в этой сфере как неотъемлемом достоянии и одной из форм народного творчества народов Российской Федерации и определяющий сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как важнейшую государственную задачу, устанавливающий основы государственной политики в этой сфере и условия участия граждан и организаций в связанной с этой сферой деятельности. Закон устанавливает необходимый понятийный аппарат, закрепляет порядок отнесения предметов к изделиям народных художественных промыслов, фактически легализует творческое варьирование, создает предпосылки для установления особой охраны мест традиционного бытования промыслов.

В связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в базовый закон были внесены изменения, коренным образом пересматривающие сам подход государства в политике в отношении промыслов. Теперь предполагается, что федеральная власть обеспечивает экономические, социальные и иные условия для сохранения, возрождения и развития только тех организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; поддержкой остальных могут заниматься органы власти субъектов Российской Федерации, местные органы, ранее включенные в систему защиты народных художественных промыслов, теперь в законе не упоминаются.

Большинство средств решения проблем в области народных художественных промыслов лежат в сфере интеллектуальной собственности. Так, например, эффективной мерой защиты являлись регистрация промышленных образцов и патентование процессов изготовления изделий художественных промыслов; практически все известные народные промыслы зарегистрировали свои названия (как правило, по местам бытования) в качестве товарных знаков; законодательство дает народным промыслам еще один инструмент защиты – регистрация и право пользования наименованием места происхождения изделий народных промыслов. Наконец, ГК РФ предоставляет охрану произведениям декоративно-прикладного искусства. Зарубежный и международный опыт в этой области выявляет тенденции усиления охраны народного творчества, интересов создателей таких произведений.

– **Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ**, регулирующий отношения, связанные с такими культурными ценностями и обеспечивающий защиту от расхищения, незаконного вывоза и неправомерной передачи этих ценностей, создание правовых условий для реального обращения таких ценностей на частичную компенсацию ущерба, причиненного культурному достоянию нашей страны в результате войны, а также создающий условия для возможности ознакомления с указанными ценностями. Это самый «технический» из всех правовых актов в области культуры, полностью соответствующий мировой практике защиты интересов государств-победителей в рамках права на компенсаторную реституцию, а также организации работы по возвращению незаконно вывезенных культурных ценностей во время вооруженных конфликтов (возврату подлежат только ценности, насильственно

изъятые и незаконно вывезенные неприятельскими государствами, либо принадлежавшие религиозным или частным благотворительным организациям, не использовавшиеся в милитаристских целях, а также изъятые у частных лиц в связи с их активной антивоенной деятельностью).

Спецификой Закона является также то, что он фактически защищает интересы не только Российской Федерации, от имени которой он принят, но и республик бывшего Союза ССР, пострадавших во время Второй мировой войны, и содержит нормы, гарантирующие право собственности этих ныне независимых государств на перемещенные ценности.

– **Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ**, регулирующий отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, обеспечивающий реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, а также прав народов и этнических общностей на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания. Этот Закон вызывает наибольшие споры, так как затрагивает самую «материальную» часть отечественной культуры – недвижимые памятники. Проблема стоит тем более остро, что до сих пор специалисты не могут найти в действующем законодательстве внятного и однозначного ответа на вопрос о разграничении прав на объекты культурного наследия на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, относя такое деление к компетенции Правительства Российской Федерации.

Закон традиционно отмежевывает вопросы собственности от вопросов охраны, устанавливая независимую от принадлежности систему категорий объектов культурного наследия – федерального, регионального и местного (муниципального) значения. Кроме того, предусмотрено право Правительства Российской Федерации признавать памятники особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, а также возможность их включения в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Одним из важных нововведений закона является установление категорий зон охраны и деления на охранную зону (территорию, в пределах которой устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды

объекта культурного наследия), зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности (территорию, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений) и зону охраняемого природного ландшафта (территорию, в пределах которой запрещается или ограничивается хозяйственная деятельность, строительство и реконструкция существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия). Вообще, тесная связь норм об охране памятников с земельным законодательством является одновременно и сильной его стороной, и постоянным источником коллизий.

Краеугольным камнем можно считать разграничение компетенции органов власти разных уровней в отношении памятников, причем не только с точки зрения проведения экспертиз и охранных мероприятий, но в первую очередь в отношении полномочий по принятию решений об использовании памятника, передаче прав на него, в том числе при приватизации.

10 октября 2014 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят закон, предполагающий крупномасштабный пересмотр системы охраны объектов культурного наследия, порядка ведения Реестра памятников истории и культуры, вводящий дополнительные льготы, способствующие развитию частной инициативы по восстановлению и использованию памятников.

– **Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ**, регулирующий отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства. Вопрос об отнесении архивного дела к сфере культуры неоднократно вызывал споры, поскольку из документов, составляющих Архивный фонд Российской Федерации, по содержанию непосредственно к культуре относится меньше одного процента, а в ведение Министерства культуры Российской Федерации Федеральное архивное агентство было передано только в результате проведения первого этапа административной реформы в 2004 году. Однако в соответствии со ст. 4 Основ законодательства Российской Федерации о культуре архивное дело относится к области применения этого законодательного

акта; кроме того, частью Архивного фонда Российской Федерации являются особо ценные и уникальные документы, которые имеют непреходящую культурно-историческую и научную ценность, особую важность для общества и государства и в связи с этим подвергнутые особому режиму учета, хранения и использования, подобно предметам Музейного фонда Российской Федерации и книжным памятникам. Да и сам Архивный фонд Российской Федерации в целом понимается законодательством как исторически сложившаяся и постоянно пополняющаяся совокупность архивных документов, отражающих материальную и духовную жизнь общества, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации, хотя при этом и относится к информационным ресурсам.

В науке определены несколько принципов архивного дела, нашедших отражение в Законе: доступность архивной информации, которая может быть ограничена только федеральным законом; единство и универсальность принципов комплектования Архивного фонда на основе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; общегосударственное управление архивным делом и делопроизводством и т.п.

– **Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июля 2005 года № 53-ФЗ**, направленный на обеспечение использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры. Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в определенных законодательством сферах, в том числе в наименовании и деятельности органов власти всех уровней, в их взаимоотношениях с третьими лицами; в судопроизводстве, включая мировых судей; при подготовке и проведении выборов и референдумов; при опубликовании законов и иных нормативных актов, в том числе международных; при выдаче документов, удостоверяющих личность гражданина; в деятельности средств массовой информации и в рекламе; при написании наименований географических объектов и нанесении надписей на дорожные знаки и в иных случаях. При этом обязательность использования русского языка как государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов

Российской Федерации. Закон предусматривает защиту и поддержку государственного языка, в том числе путем совершенствования системы образования и государственной поддержки издания словарей и грамматик русского языка. Так же введены меры по обеспечению права граждан на пользование государственным языком российской Федерации.

Невозможно не упомянуть закон, принятый до Основ законодательства Российской Федерации о культуре и, соответственно, не вписывающийся в настоящий список актов, принятых в их развитие, но при этом содержащий нормы, регулирующие отношения, очерченные предметом Основ. Это **Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации»** (современное название государства было введено в закон в 1998 году) **от 25 октября 1991 года № 1808/1-1**. Закон создавал условия для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации, объявлял недопустимыми пропаганду вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. Следует обратить внимание, что закон о языках был принят за два года до Конституции Российской Федерации, и заложенные в нем принципы нашли отражения в конституционных нормах (статьи 26 и 68). Государство признавало равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие, независимо от численности населения, которое им пользуется, компактности проживания и т.п.. Все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства в равной степени.

– **Федеральный закон «О меценатской деятельности» от 4 ноября 2014 года № 327-ФЗ**, регулирующий отношения в связи с осуществлением деятельности по безвозмездной передаче имущества, в том числе денежных средств, или прав владения, пользования, распоряжения имуществом и (или) безвозмездному выполнению работ и оказанию услуг в сфере культуры и образования в области культуры и искусства, направленных на сохранение культурных ценностей и развитие деятельности в сфере культуры и образования в области культуры и искусства. Предполагается, что помимо собственно закона о меценатстве будут внесены соответствующие его идеям изменения в Налоговый кодекс, а также в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Сам закон, хоть

и не лишенный некоторой декларативности, является важнейшим сигналом обществу. Принципиальным положением является норма о том, что меценатская поддержка не является основанием для сокращения бюджетного финансирования деятельности получателей меценатской поддержки, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особое регулирование в сфере культуры обеспечивает законодательство о результатах интеллектуальной деятельности. Большинство объектов культурной деятельности представляют собой продукт творчества, для которых установлен специальный правовой режим. Правовой базой в этой области является **Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации** (главы 69–71), призванная урегулировать правовые отношения, возникающие в связи с созданием и использованием произведений науки, литературы и искусства, фонограмм, исполнений, постановок, передач организаций эфирного или кабельного вещания. Среди основных положений, соответствующих принятому в мировом сообществе уровню охраны плодов творческого труда, необходимо отметить следующие:

- охрана предоставляется всем результатам творческой деятельности, независимо от достоинства, назначения, формы выражения (лишь бы была придана объективная форма, то есть доступная для восприятия), содержания, факта обнародования;
- охрана предоставляется в силу факта создания произведения и не зависит от выполнения каких бы то ни было формальностей;
- правомочия автора не связаны с правом собственности на материальный носитель, в котором выражен результат творческой деятельности;
- автором признается только физическое лицо, чьим творческим трудом произведение создано;
- автору принадлежат личные неимущественные права (неотчуждаемые и охраняемые бессрочно), а также срочное исключительное (имущественное) право, которое может отчуждаться третьим лицам, либо правообладатель, не расставаясь с исключительным правом, может выдать третьему лицу разрешение (лицензию) использовать результат его творческой деятельности определенным способом в определенных пределах, как правило, с условием выплаты вознаграждения за использование ими произведения;
- установлен баланс интересов автора и публики, предполагающий в том числе строго лимитированные случаи использования произведения автора без его согласия и без выплаты вознаграждения, как правило, в гуманитарных целях.

Особенностью авторского законодательства по сравнению с остальными нормами, регулирующими отношения в сфере культуры, является то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство об интеллектуальной собственности является исключительной прерогативой Российской Федерации.

Кроме законов, в развитие Основ были приняты ряд иных нормативных правовых актов, среди которых по предмету правового регулирования выделяются следующие:

– постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 года № 179 «Об утверждении Положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации»;

– постановление Правительства Российской Федерации «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» от 25 марта 1999 года № 329, ставящее целью сохранение лучших традиций российского репертуарного театра, реализацию инновационных проектов организации театрального дела, осуществление систематической гастрольной деятельности, способствующей сохранению единого культурного пространства страны и стран СНГ, обеспечение стабильного финансово-экономического положения театров, создание условий для необходимого кадрового обновления творческих коллективов театров, создание системы социальной защиты их работников. Это постановление утвердило Положение о театре, являющееся модельным документом для разработки учредительных документов театральной организации;

– постановление Правительства Российской Федерации от 05 июля 2001 года № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда», устанавливающее порядок наблюдения и исследования состояния культурного наследия в целях получения информации, необходимой для принятия обоснованных управленческих решений. Предметом обследования являются целостность памятников истории и культуры, сохранность их конструкции, соблюдение пользователем установленного договором либо охранным обязательством порядка проведения ремонтно-реставрационных работ; сохранность предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда, условия их хранения, порядок проведения реставрационных работ; использование памятников истории и культуры,

предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда, условия доступа к ним.

Вопросы культуры неоднократно становились предметом нормативных актов Президента Российской Федерации, определяющих основные направления государственной политики в сфере культуры. Среди указов, имеющих особое регулирующее значение для всей сферы культуры, можно выделить следующие:

Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 года № 1607 «О государственной политике в области охраны авторского права и смежных прав»;

Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 1993 года № 1904 «О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1994 года № 1987 «О мерах государственной поддержки народных художественных промыслов»;

Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

Кроме того, вопросы культуры нашли отражения в президентских актах о национальной безопасности, региональной политике, информационной стабильности, архивном деле и т.д.

Еще одним уровнем правовых актов, определяющих особенности отношений в сфере культуры и векторы их развития, стали в последнее время распоряжения Правительства Российской Федерации. Именно этими документами утверждены, в частности, Концепция развития образования в сфере культуры и искусства (от 25 августа 2008 года № 1244-р) и Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации (от 10 июня 2011 года № 1019-р).

Другой причиной выбора в качестве формы базового акта в сфере культуры именно Основ законодательства был тот факт, что общие вопросы культуры являются предметом совместного ведения федерации и регионов. Подобно основам законодательства советского периода, предполагалось, что принципы, установленные в акте федерального уровня с учетом особенностей регионов, найдут отражение в законах субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации (а также ст.ст. 81.1, 84.1. и 84.11 действовавшей в момент принятия Основ законодательства Российской Федерации о культуре Конституции РСФСР 1978 года в редакции 1992 года) общие вопросы культуры, а также охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что отношения в этих сферах регулируют не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Кроме того, к совместному ведению относятся и иные области – как непосредственно относящиеся к сфере культуры в узковедомственном ее понимании, так и вовлекаемые в орбиту отношений при более широком взгляде на культуру, а именно:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- защита прав национальных меньшинств;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- общие вопросы образования;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство в целом;
- разграничение государственной собственности;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное законодательство;
- трудовое законодательство;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне строго установленных статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации пределов федерального ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Практически субъекты Российской Федерации не могут принимать акты, регулирующие отношения в культуре в следующих областях:

- федеральная государственная собственность и управление ею;

- финансовое, валютное, кредитное регулирование;
- основы ценовой политики;
- таможенное регулирование;
- федеральный бюджет;
- федеральные налоги и сборы;
- гражданское законодательство, включая правовой статус субъектов гражданского права, порядок создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и их правовой статус;
- процессуальное законодательство;
- правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- регулирование прав и свобод человека и гражданина;
- регулирование прав национальных меньшинств.

При этом отметим, что защита прав и свобод граждан и национальных меньшинств относится как к исключительной федеральной компетенции, так и к предметам совместного ведения.

Если рассматривать «традиционную» законотворческую компетенцию субъектов Российской Федерации, предусмотренную федеральным законодательством в области культуры, то можно выделить несколько групп вопросов:

1. Государственная поддержка культурной деятельности:

- организация и поддержка учреждений культуры и искусства;
- порядок установления льгот для организаций культуры, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации;
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;
- поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
- государственная поддержка кинематографии;
- поддержка государственных музеев;
- поддержка народных художественных промыслов.

2. Охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- установление зон охраны объектов культурного наследия;
- установление порядка изменения категории историко-культурного значения объектов культурного наследия;

- определение порядка принятия решения о включении (об исключении) объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия;
- установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы;
- определение порядка организации историко-культурного заповедника;
- государственный контроль в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия;
- порядок формирования, финансирования и реализации региональных программ охраны объектов культурного наследия;
- порядок финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, полученных от их использования;
- установление льготной арендной платы и ее размера в отношении объекта культурного наследия;
- определение органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в сфере охраны объектов культурного наследия;
- порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия;
- порядок утверждения границ зон охраны объектов культурного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон;
- проектирование и проведение работ по сохранению памятника или ансамбля;
- порядок выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия;
- регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении;
- порядок согласования градостроительной документации для исторических поселений.

3. Библиотечное дело и система обязательного экземпляра документов:

- организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- деятельность национальных библиотек республик, автономных округов, автономной области;
- комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов;

– установление обязанностей библиотек субъектов Российской Федерации по распределению и доставке обязательных экземпляров субъектов Российской Федерации и контроля за их распределением и доставкой;

– определение видов документов, входящих в состав обязательного экземпляра субъекта Российской Федерации.

4. Музейное и архивное дело:

– создание, реорганизация и ликвидация государственных музеев субъектов Российской Федерации;

– государственная политика в области архивного дела;

– хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов;

– наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области архивного дела;

– разграничение собственности между муниципальными образованиями, муниципальными образованиями и субъектом Российской Федерации на архивные документы;

– передача архивных документов в собственность Российской Федерации, других субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;

– установление правил работы с архивными документами;

– осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле;

– формирование и содержание архивных фондов субъектов Российской Федерации.

5. Народные художественные промыслы:

– порядок отнесения изделий к изделиям народных художественных промыслов;

– установление мест традиционного бытования народных художественных промыслов.

Законотворчество субъектов Российской Федерации в сфере культуры идет несколькими путями: от дублирования норм федеральных законов до принятия оригинальных инициатив в зависимости от реальной потребности региона. Важное место в общем региональном культурном законодательстве занимают нормы по разграничению полномочий между ветвями власти субъектов Российской Федерации, что не является собственно регулированием отношений, но позволяет определить границы компетенции и ответственности каждого органа на местах.

Регионы активно включены в законотворчество в сфере культуры, причем в некоторых вопросах отдельные субъекты Российской Федерации более инициативны, чем федеральная власть.

Так, из 85 субъектов Российской Федерации:

- общие законы о культуре (о культурной деятельности, о культурной политике, о поддержке культурной деятельности) есть в 59;
- об охране памятников – в 82, но при этом в 8 регионах есть специальные законы об исторических зонах и особо охраняемых территориях, в 3 – о льготной арендной плате, в 1 – об историко-культурных заповедниках;
- о деятельности библиотек – в 66 (из них объединенные с регулированием обязательного экземпляра документов – в 11, а самостоятельные законы об обязательном экземпляре – в 38);
- о деятельности музеев – в 33;
- о поддержке кинематографии – в 9;
- о художественных промыслах и ремесленной деятельности – в 37;
- в 14 субъектах специальные законы о коренных народах, национально-культурных автономиях, особых этнических группах;
- в 17 – о языках народов, населяющих регион;
- в 4 регионах урегулирована меценатская деятельность и определен правовой статус меценатов.

Что касается норм, регулирующих отношения в сфере культуры, включенных в законы общего характера, следует упомянуть, что в 14 регионах действуют дополнительные налоговые льготы, а в 40 введена региональная административная ответственность за нарушение законодательства о культуре, охране объектов культурного наследия и общественной нравственности, причем в одном субъекте Российской Федерации принят закон о профилактике подобных правонарушений. Особый порядок управления и распоряжения региональной государственной собственностью и приватизации в сфере культуры действует в 22 регионах. Только в одном регионе отдельным законом установлены особые градостроительные нормы.

Только статистические данные о принятых законодательных актах не дают полного представления об уровне и интенсивности самостоятельного регулирования субъектами Российской Федерации отношений в сфере культуры на своих территориях – многие вопросы не выделяются в отдельные акты, а «погружаются» в более общие законы. Кроме того, региональный закон – не единственная надлежащая форма, закрепляющая правовые нормы: во многих субъектах Российской Федерации регулирование осуществляется на уровне актов главы региона (указы и постановления президентов республик в составе Российской Федерации, губернаторов), высших органов исполнительной власти субъектов и т.п. Во многих случаях допустимым способом регулирования является принятие региональных программ, в том числе кратко- и среднесрочных.

Обращают на себя внимание инициативы ряда регионов по принятию норм, не нашедших отражения в федеральном законодательстве. Так:

- в 7 субъектах Российской Федерации действуют законы об охране нематериального культурного наследия;

- в одном регионе установлено особое регулирование монументального искусства;

- в одном принят закон о фонде творческих мастерских;

- в 2 субъектах Российской Федерации введены минимальные социальные нормативы в области культуры;

- в 3 регионах действуют законы о театрах и театральной деятельности;

- 3 субъекта Российской Федерации сочли необходимым принятие закона о творческих работниках и их творческих союзах (напомним, что судьба аналогичного федерального закона плачевна – он был дважды отклонен Президентом Российской Федерации);

- в 10 регионах отдельным законом установлены социальные гарантии работникам сферы культуры;

- в двух регионах законом установлены формы поощрения победителей крупных конкурсов, в том числе дополнительная поддержка за особые заслуги;

- в 5 субъектах Российской Федерации принято законодательство о защите общественной нравственности и введена ответственность за его нарушение;

- в 7 регионах законом учреждены премии в области литературы и искусства, в 54 – региональные почетные звания;

- в 8 субъектах Российской Федерации на уровне закона установлена поддержка книгоиздания, а еще в одном – социальная поддержка поэтов и писателей;

- в 15 регионах приняты специальные законы, регламентирующие порядок проведения массовых мероприятий;

- в 2 субъектах законодательно регулируется выявление талантов;

- в одном субъекте Российской Федерации закон устанавливает порядок выделения региональных государственных грантов;

- один регион счел необходимым принять закон о просветительской деятельности;

- в одном субъекте на уровне закона определяется порядок увековечения памяти знаменитых земляков.

Обращает на себя внимание тот факт, что подавляющее большинство региональных законов, регулирующих отношения в сфере культуры, были приняты или пересмотрены в самое последнее время (2013–2014), что также свидетельствует об инициативности субъектов Российской Федерации,

осуществляющих нормотворчество без постоянной оглядки на изменения федерального законодательства, а следующих в основном собственным нуждам и интересам населения на своей территории.

Не менее показательна динамика отмены региональных законодательных актов. Так, за последнее время от самостоятельных законов отказались:

- по отдельным вопросам охраны памятников и археологической деятельности – в 6 субъектах Российской Федерации;
- о поддержке СМИ – в 5 регионах;
- о поддержке кинематографии – в 5 регионах;
- о поддержке народных художественных промыслов – в 4 регионах;
- о защите общественной нравственности – в двух регионах.

Еще одной ступенью правовой базы в сфере культуры является комплекс ведомственных нормативных актов, причем в него входят не только документы, выпускаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в сфере культуры, но и акты многих других ведомств: таможенного органа по вопросам сохранения культурных ценностей и режима перемещения через границу товаров, необходимых для осуществления культурной деятельности; Министерства финансов Российской Федерации по вопросам финансирования организаций культуры; налогового органа относительно налогообложения в сфере культуры и порядка предоставления льгот; органов, компетентных в области имущественных отношений Российской Федерации по вопросам имущества организаций культуры, а также о правовом режиме объектов культурного наследия федерального значения; Министерства экономического развития Российской Федерации относительно реализации федеральной целевой программы «Культура России», Министерства внутренних дел по вопросам координации деятельности по борьбе с контрафактной продукцией и т.п.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международное законодательство в области культуры имеет структуру, сходную с национальным нормативным массивом: выделяется ряд специальных актов как универсального (Международный Пакт об экономических, культурных и социальных правах, Декларация принципов международного культурного сотрудничества, принятая ЮНЕСКО, Европейская культурная конвенция и т.д.), так и узкопрофильного

(например, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, подводного наследия, нематериального наследия, и т.п.) характера, отдельные нормы включены в более общие документы (например, Всеобщая декларация прав человека, Декларация прав ребенка и т.п.), культурный аспект учитывается в актах иных направлений (Конвенция Международной организации труда, Конвенция о статусе беженцев, апатридов, Соглашение о расчетах по неторговым платежам, Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, Соглашение об учреждении Международной организации виноградарства и виноделия и т.п.)

Цели международного регулирования восприняты большинством государств: сохранение всего, что можно сохранить, включая не только материальные объекты, но и нематериальное наследие; обеспечение и сохранение культурного многообразия; поощрение создания новых объектов культуры, пропаганда, продвижение, распространение и включение в информационные потоки результатов культурной деятельности; изучение и научные исследования самого широкого спектра в области культуры; содействие реализации основных прав и свобод человека в области культуры, в первую очередь свободы творчества, права на участие в культурной деятельности и доступа к культурным ценностям, создание максимально благоприятных условий для этого.

Международные документы задают вектор культурной политики и выработывают методы правового регулирования отношений в сфере культуры, которые затем внедряются во внутреннее законодательство каждого государства, которое участвует или желает присоединиться к ним.

Нормы международного права приобретают для нашей страны нормативный характер в силу участия Российской Федерации в международных организациях и в международных соглашениях. Основы международного права в сфере культуры отражены в первую очередь в ст. 27 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (нормы этой статьи фактически повторены в ст. 44 Конституции России, о которой говорилось выше). На регулирование отношений в сфере культуры оказывает влияние тот факт, что Россия является не только членом ООН, но и участвует в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Международной организации труда (МОТ), Всемирной торговой организации (ВТО), Европейском фонде поддержки совместного кинопроизводства и проката кинематографических и аудиовизуальных работ (ЕВРИМАЖ) и других правительственных

и неправительственных организаций, а также присоединилась к ряду международных и европейских договоров, в том числе:

– Европейской конвенции об охране археологического наследия (Лондон, 06.05.1965 (ETS № 66), пересмотрена в Валлетте 16.01.1992 (ETS № 143);

– Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972);

– Конвенции об охране архитектурного наследия Европы (Гранада, 03.10.1985 (ETS № 121);

– Европейской конвенции о совместном кинопроизводстве (Страсбург, 02.10.1992 (ETS № 147);

– Конвенции о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе (Стамбул, 06.03.1993);

– Конвенции ЮНИДРУА по похищенным незаконно вывезенным культурным ценностям (Рим, 24.06.1995);

– Международной конвенции о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими (Париж, 04.05.1910, Женева, 12.09.1923);

Соглашению о сотрудничестве в области кинематографии (между странами СНГ) (Алма-Ата, 10.02.1995);

– Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (Париж, 14.11.1970);

– Европейской культурной конвенции (Париж, 19.12.1954 (ETS № 18);

– Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14.05.1954);

– Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений (09.09.1886);

– Всемирной конвенции об авторском праве (Женева, 06.09.1952);

– Международной конвенции об охране интересов артистов-исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций (Рим, 26.10.1961);

– Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (одно из трех крупнейших соглашений Всемирной торговой организации) (Марракеш, 15.04.1994);

– Договору Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву (20.12.1996);

– Договору Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам (20.12.1996).

Массив специальных законов в области культуры охватывает широчайший круг вопросов, однако регулирования только специальными

нормами недостаточно. Во-первых, многие отношения, возникающие при осуществлении культурной деятельности, не обладают спецификой и для них достаточно общих норм; во-вторых, вплетение специальных норм в общее законодательство позволяет лучше понять особенности правового регулирования отношений в культуре и их место в системе правоотношений. В-третьих, наметившаяся в последнее время в законотворческой деятельности тенденция «расчистки» правового поля отдает предпочтение общим актам, учитывающим особенности правового регулирования различных сфер, одновременно сокращая число специальных законов, вступающих в противоречие с основополагающими документами.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре объявляют, что основная часть норм, регулирующих отношения в сфере культуры, относятся к отрасли гражданского права. Действительно, гражданское право, основанное на таких принципах, как юридическое равенство участников и свобода договора, как нельзя лучше подходит для регулирования отношений по поводу культурной деятельности. Кроме того, именно в **Гражданском кодексе Российской Федерации** закреплены организационно-правовые формы юридических лиц, основные требования к различным видам договоров и сделок, вопросы причинения вреда, уже упомянутое выше регулирование отношений по поводу создания и использования результатов творческой деятельности и многие другие положения, необходимые для регулирования отношений в сфере культуры. Кроме того, Гражданский кодекс содержит и специальные нормы, определяющие особенности тех или иных аспектов правоотношений в области культуры, например, ограничения перемещения товаров и услуг в целях охраны культурных ценностей.

Большое значение для регулирования отношений в государственном секторе сферы культуры, а также обеспечения государственной поддержки культурной деятельности приобрел **Бюджетный кодекс Российской Федерации**, принятый в 1998 году. Впервые в виде кодекса был принят свод норм, имеющий целью финансовое регулирование, установление общих принципов бюджетного законодательства, правовых основ функционирования бюджетной системы, правового положения субъектов (участников) бюджетных правоотношений, порядка регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса в Российской Федерации, а также устанавливающий основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Еще одной новеллой российского законодательства, непосредственно затрагивающей сферу культуры, явился **Налоговый кодекс Российской**

Федерации. Первая часть этого акта, устанавливающая общую систему налогов и сборов в Российской Федерации, а также принципы налогообложения, виды налогов и сборов, основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов и сборов, права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, формы и методы налогового контроля, ответственность за совершение налоговых правонарушений, порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) и их должностных лиц, была принята также в 1998 году, окончательное же формирование полного текста не завершено до сих пор. Введение в действие Налогового кодекса ознаменовало новый курс государственной политики в сфере налогообложения, в первую очередь, направленной на сокращение льгот, что не могло не отразиться на отношениях в сфере культуры, традиционно строящихся на системе налоговых преимуществ как одной из форм государственной поддержки.

Вступивший в силу в 2002 году **Трудовой кодекс Российской Федерации** во многом отразил особенности трудовых отношений в сфере культуры и искусства. Рассматривая в качестве основных целей трудового законодательства установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей всех категорий и сфер, а также создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по организации труда и управлению трудом, трудоустройству, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников, социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений, участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства, материальной ответственности работодателей и работников, надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда), разрешению трудовых споров, законодатель нашел возможным урегулировать непосредственно в Кодексе и дать возможность развития специального законодательства о трудовых отношениях в сфере культуры. Так, непосредственно в Трудовом кодексе регулируются вопросы

участия несовершеннолетних в процессе создания и использования результатов творческой деятельности, работы в ночное время, выходные и праздничные дни творческих работников организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении произведений, а также возможность заключения с такими работниками срочных трудовых договоров. Кроме того, Трудовой кодекс допускает, что некоторые вопросы регулирования отношений, связанные с особенностями труда творческих работников и иных лиц, обеспечивающих их деятельность, могут быть решены в других федеральных законах и иных нормативных актах. В такой ситуации роль специализированных законов в сфере культуры в регулировании трудовых отношений в культуре многократно возрастает.

Большое влияние на регулирование отношений в сфере культуры, в первую очередь по вопросам, связанным с охраной объектов культурного наследия, имеют **Земельный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации**. Так, Земельный кодекс вводит в качестве особо охраняемых территорий самостоятельную категорию земель историко-культурного назначения, к которым относятся земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия, достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел, военных и гражданских захоронений. Такие земли могут использоваться строго в соответствии с их целевым назначением, их изъятие и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются, а на отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в зонах охраны, определяется в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

Кроме того, Земельный кодекс относит некоторые земли историко-культурного назначения к особо ценным землям – это земли, в пределах которых находятся объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (например культурные ландшафты); на собственников и пользователей таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению.

Земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, ограничиваются в обороте. Вообще, права на землю могут быть ограничены в целях охраны памятников природы, истории и культуры и археологических объектов.

Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 года хотя и не признает, как предшествующий ему акт, одним из основополагающих принципов регулирования отношений сохранение объектов историко-культурного наследия, зато большое внимание уделяет вопросам охраны объектов, разработке и соблюдению требований к градостроительной деятельности в границах зон охраны. Особо необходимо отметить, что Градостроительный кодекс учитывает интересы, связанные с осуществлением и участием в культурной деятельности в аспекте, практически не затронутом специальным законодательством сферы культуры: он требует создания доступа к местам отдыха, центрам социально-культурного обслуживания для всех категорий населения независимо от места их проживания; особое внимание при этом уделено возможностям доступа к культурно-зрелищным и иным подобным объектам инвалидов, в том числе использующих кресла-коляски и собак-проводников.

Вопросы культуры являются также предметом регулирования таможенного законодательства: Таможенный кодекс Российской Федерации вступил в силу с 1 января 2004 года, а с 1 июля 2010 года в Российской Федерации действует **Таможенный кодекс таможенного союза** – таким образом, сегодня осуществляется единое регулирование на территории Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан. Помимо традиционных норм, относящихся к сфере культуры (пресечение незаконного оборота культурных ценностей, полное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов, если временный ввоз товаров осуществляется в рамках развития международных связей в сфере культуры и кинематографии, недопущение уничтожения культурных ценностей таможенными органами и т.п., безвозмездная передача музеям обращенных в федеральную собственность предметов истории и произведений искусства), новый Таможенный кодекс содержит и ряд новелл, в том числе полное освобождение физических лиц от уплаты таможенных пошлин и налогов в отношении ввозимых культурных ценностей при условии их декларирования и соблюдения специального законодательства о ввозе и вывозе культурных ценностей. Но абсолютно новым в Таможенном кодексе является установление полномочий таможенных органов по охране результатов интеллектуальной деятельности.

Эти нормы были введены российским законодателем в рамках подготовки вступления нашей страны во Всемирную торговую организацию, одно из соглашений которой – Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), предусматривает реагирование таможенных органов в целях профилактики незаконного распространения товаров, содержащих в себе объекты интеллектуальной собственности, в качестве одного из способов ее защиты. Так, таможенные органы принимают меры, связанные с приостановлением выпуска товаров, на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, при перемещении товаров через таможенную границу или совершении иных действий с товарами, находящимися под таможенным контролем. Подача заявления и последующее включение объекта интеллектуальной собственности в таможенный реестр являются не обязанностью, а правом правообладателя, и поскольку эти процедуры не бесплатны, к такой мере прибегают только те правообладатели, у которых есть достаточные основания полагать, что может иметь место нарушение их прав в соответствии с законодательством Российской Федерации об интеллектуальной собственности в связи с перемещением через таможенную границу товаров, являющихся, по их мнению, контрафактными, или при совершении иных действий с товарами, находящимися под таможенным контролем. Отсутствие таможенных мер не препятствует принятию традиционных гражданско-правовых, административных и уголовных мер защиты так же, как и включение объектов в таможенный реестр не является формальностью в смысле законодательства об авторском праве и смежных прав. Порядок, определенный в Таможенном кодексе, не применяется в отношении товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности и перемещаемых через таможенную границу физическими лицами или пересылаемых в международных почтовых отправлениях в незначительном количестве, если такие товары предназначены для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд.

Среди основополагающих законодательных актов общего характера нельзя не вспомнить кодексы, специально посвященные вопросам ответственности за нарушения прав и свобод человека и гражданина и иное несоблюдение установленных законодательством норм. Вступивший в силу в 1996 году **Уголовный кодекс Российской Федерации** устанавливает ответственность за нарушение авторских и смежных прав, хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, культурную ценность, независимо от способа хищения (особо в случаях,

повлекших уничтожение, порчу или разрушение таких предметов или документов), подкуп организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты этих конкурсов, невозвращение в установленный срок на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран, вывезенных за ее пределы, если такое возвращение является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, незаконное изготовление в целях распространения или рекламирования, распространение, рекламирование порнографических материалов или предметов, торговлю печатными изданиями, кино- или видеоматериалами, изображениями или иными предметами порнографического характера, уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность (в отношении особо ценных объектов или памятников общероссийского значения).

В соответствии с введенным в действие в 2002 году **Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях** административная ответственность наступает за следующие деяния: ввоз, продажа, сдача в прокат или иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода в случаях, если экземпляры произведений или фонограмм являются контрафактными в соответствии с законодательством Российской Федерации об авторском праве и смежных правах либо на экземплярах произведений или фонограмм указана ложная информация об их изготовителях, о местах их производства, а также об обладателях авторских и смежных прав; иное нарушение авторских и смежных прав в целях извлечения дохода; нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, включенных в Государственный реестр объектов культурного наследия (Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения), их территорий, а также несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны (особо в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия – памятников истории и культуры), внесенных в Список всемирного культурного и природного наследия, на их территориях, на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) федерального значения или в зонах их охраны, а также в отношении выявленных объектов культурного наследия

или на их территориях; проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно; ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) в случаях, если наличие разрешения (открытого листа) обязательно, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом); незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Среди федеральных законов, безусловно регулирующих отношения в сфере культуры, необходимо отметить **Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ**. Он устанавливает особенности реализации образовательных программ в сфере искусств, но на самом деле закладывает основы не только художественного образования, подготовки творческих и педагогических кадров, но и эстетического воспитания граждан. Закон предусматривает три уровня образовательных программ в сфере искусства: предпрофессиональный, средний профессиональный и высший профессиональный, а также дополнительные общеразвивающие программы для детей и взрослых и средние профессиональные образовательные программы, интегрированные с образовательными программами основного общего и среднего общего образования для особо одаренных детей и подростков. В рамках высшего профессионального образования наряду с «традиционными» бакалавриатом, специалитетом, магистратурой и аспирантурой введена ассистентура – стажировка для подготовки творческих и педагогических работников высшей квалификации по творческо-исполнительским специальностям.

Закон учитывает особенности выявления талантливых детей и их дальнейшей подготовки, связанные с необходимостью раннего приобретения знаний, навыков и опыта, в том числе сценического, но вместе с тем не гарантирует полного прохождения образовательных программ в случае отсутствия выдающихся творческих способностей в области искусств. Обучение в сферах культуры, не связанных непосредственно с творческой деятельностью (музейное, библиотечное, архивное дело, искусствоведение и пр.), осуществляется по общим принципам и нормам Закона об образовании.

Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ устанавливает требование обременения обязательствами по содержанию, сохранению и использованию приватизируемых объектов культурного наследия

одновременно с заключением сделки приватизации, причем охранное обязательство должно содержать не только требования к содержанию объекта культурного наследия, порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ, но и условия доступа граждан к такому объекту в рамках конституционного права на доступ к культурным ценностям. Немаловажно, что указанный закон вводит возможность установления требования по сохранению профиля деятельности приватизируемого объекта, если она относилась к предоставлению услуг населению в сфере культуры.

Вопросы имущественных отношений, в первую очередь касающихся недвижимых памятников истории и культуры, нашли также отражение в иных федеральных законах. Так, **Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним» от 21.07.1997 № 122-ФЗ** предусматривает, что органы охраны объектов культурного наследия направляют в учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведения о недвижимом имуществе, отнесенном к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия) или к выявленным объектам культурного наследия, подлежащим государственной охране до принятия решения о включении их в единый государственный реестр объектов культурного наследия, о принятом решении о включении выявленного объекта культурного наследия или об отказе включить выявленный объект культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия, об особенностях, составляющих предмет охраны указанного имущества как объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, и об обязательствах по его сохранению. **Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998 № 102-ФЗ** устанавливает, что удовлетворение требований залогодержателя не допускается, если предметом ипотеки является имущество, имеющее значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества. Если залогодержатель оставил за собой заложенное имущество, которое по своему характеру и назначению не может ему принадлежать, в том числе имущество, имеющее значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества, земельный участок, он обязан в течение года произвести отчуждение данного имущества.

Сохранение движимых культурных ценностей является предметом **рассмотрения федеральных законов «О гражданской обороне» от 12.12.1998 года № 28-ФЗ и «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ.**

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 года № 99-ФЗ устанавливает, что лицензированию подлежит изготовление экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора), а также деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). До 2001 года перечень лицензируемых видов деятельности в сфере культуры был шире и распространял, в частности, этот вид государственного контроля на торговлю антиквариатом, некоторые виды деятельности музеев, публичный показ аудиовизуальных произведений, осуществляемый в кинозале. Кроме того, к сожалению, не были учтены предложения Минкультуры России по включению в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, распространение аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей, что могло бы стать эффективным инструментом по борьбе с аудио- и видеопиратством.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 года № 164-ФЗ, определяющий основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации. Этот закон был принят в рамках подготовки к вступлению России во Всемирную торговую организацию и содержит многие положения, требуемые или рекомендуемые положениями ее соглашений. Традиционно закон содержит приоритет защиты культурных ценностей и регулирует отношения по его обеспечению, а также подтверждает право любых российских и иностранных лиц на осуществление внешнеторговой деятельности. Из новелл закона стоит отметить следующее: в предмет правового регулирования закона вошла внешняя торговля интеллектуальной собственностью, под которой понимается передача исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности или предоставление права на использование объектов интеллектуальной собственности российским лицом иностранному лицу либо иностранным лицом российскому лицу. В отличие от иных внешнеторговых сделок, к сделкам, предметом которых являются результаты интеллектуальной деятельности, не выдвигается требование об обязательном пересечении границы материальным носителем, в котором такой результат выражен. Такой подход может негативно сказаться на некоторых аспектах

культурной деятельности, например, на проведении гастролей и т.п. Возможно, уполномоченные органы смогут установить различный порядок регулирования для сделок с объектами авторского права и смежных прав, обеспечивающих культурное многообразие и конституционные права граждан в сфере культуры, и сделок с иными результатами интеллектуальной деятельности, ограничение оборота которых отвечает интересам Российской Федерации. В соответствии с положениями закона могут устанавливаться определенные запреты и ограничения, в том числе ответные меры в отношении отдельных государств, что грозит неприятностями самой Российской Федерации, поскольку международные отношения, как правило, строятся на основе взаимности, в том числе и по вопросам введения санкций. Еще одна проблема для отношений в сфере культуры заложена в регулировании внешнеторговых бартерных сделок, предметом которых могут быть результаты интеллектуальной деятельности. Такие сделки могут заключаться только при условии обмена равноценными по стоимости объектами, однако единых и адекватных методик оценки этих объектов в области литературного и художественного творчества в российском законодательстве и на практике не существует.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 года № 125-ФЗ также содержит нормы, регулирующие отношения в сфере культуры. Так, в числе обязанностей государства установлена финансовая, материальная и иная помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране культовых зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также содействие религиозным организациям в осуществлении ими культурно-просветительской деятельности.

Особое регулирование установлено **Федеральным законом «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ**. Закон определяет порядок безвозмездной передачи в собственность или в безвозмездное пользование на определенный срок как недвижимого имущества (помещений, зданий, строений, сооружений), включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы, построенные для осуществления и (или) обеспечения совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведения молитвенных и религиозных собраний, обучения религии, профессионального религиозного образования, монашеской жизнедеятельности, религиозного почитания (паломничества), в том числе зданий для временного

проживания паломников, так и движимого имущества религиозного назначения (предметов внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметов, предназначенных для богослужений и иных религиозных целей). Среди принципов передачи, заложенных в Законе, следует выделить обязательный учет конфессиональной принадлежности и целевое использование передаваемого имущества.

В связи с использованием объектов культурного наследия нельзя не упомянуть регулирование, предоставляемое **Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ**, предусматривающим механизмы взаимодействия публичных образований и частных лиц в целях инвестиций в памятники истории и культуры, их восстановление, реставрацию, приспособление для современного использования, обеспечение права доступа граждан к культурным ценностям, и закладывающим основы публично-частного партнерства в этой сфере.

Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29.12.1994 года № 77-ФЗ также имеет отношение к сфере культуры, поскольку определяет политику государства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации и развития системы государственной библиографии, предусматривает обеспечение сохранности обязательного экземпляра документов, его общественное использование и устанавливает обязанность для организаций культуры по поводу предоставления обязательных экземпляров специально уполномоченным организациям, многие из которых также являются субъектами правоотношений в сфере культуры. В состав обязательного экземпляра входят издания (текстовые, нотные, картографические), издания для слепых и слабовидящих, аудиовизуальная продукция (кино-, видео-, фоно-, фотопродукция и ее комбинации на любых видах носителей). Получателями обязательных экземпляров являются крупнейшие библиотеки, Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации, Российский государственный архив кинофотодокументов, Российский государственный архив фонодокументов, иные федеральные организации. Закон также устанавливает, что Министерство культуры Российской Федерации может выдавать прокатные удостоверения на кино- и видеофильмы только после передачи позитивных копий на государственное хранение. Копирование и репродуцирование обязательного экземпляра в целях библиотечно-информационного обслуживания граждан и организаций Российской Федерации осуществляются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 года № 135-ФЗ, на который многие участники правоотношений в сфере культуры возлагали в свое время большие надежды, устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации. Под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. В сфере культуры благотворительная деятельность осуществляется в целях содействия деятельности в сфере культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности, а также охраны и должного содержания зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное значение, и мест захоронения. Несмотря на то, что закон устанавливал особые возможности для благотворительных организаций, в том числе по осуществлению хозяйственной и внереализационной деятельности, а также призывал органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в следующих формах: предоставление льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот, материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом), финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями, размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов, передача в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, на практике его реализация не привела к ожидаемым результатам.

Федеральный закон «О рекламе» от 13.03.2006 года № 38-ФЗ, также не являющийся специализированным для культуры актом, устанавливает важные нормы для регулирования этой сферы. Так, в соответствии с этим законом не допускается использование бранных слов, непристойных

и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе в адрес объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия; запрещается реклама алкогольных напитков, табака и табачных изделий, распространяемая любыми способами в организациях культуры, а также ближе 100 метров от них. Особенное значение имеют положения, не допускающие прерывание рекламой религиозных радио- и телепередач, а также особый порядок включения рекламы в детские и образовательные передачи. При показе аудиовизуальных произведений в кинозале запрещается прерывать рекламой демонстрацию фильма, а также использовать так называемую «бегущую строку» и иные наложения. Важным является также и то, что законодательство о рекламе (и его ограничения) не распространяются на так называемый «продактплейсмент» – упоминания о товаре, средствах его индивидуализации, об изготовителе или о продавце товара, которые органично интегрированы в произведения науки, литературы или искусства и сами по себе не являются сведениями рекламного характера.

Серьезное влияние на сферу культуры оказал **Федеральный закон «О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию» от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ**. С одной стороны, декларируется, что данный закон не распространяется на информацию, имеющую значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества. С другой стороны, критерии отнесения к такой информации законом не определены, напротив, под действие закона попадают практически все зрелищные мероприятия, кинопоказ, теле- и радиовещание, распространение информации в Интернете.

Закон устанавливает классификацию информации с точки зрения ее потенциального воздействия на детей разных возрастов, определяет (фактически единственный во всем массиве действующего законодательства) порнографическую информацию, однако не дает определения, что считается в смысле данного закона информацией как таковой. Очевидно, предполагается необходимым применять соответствующие дефиниции из других законов, в частности Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ, в соответствии с которым информацией считаются любые сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Таким образом, информацией могут считаться и произведения литературы, науки и искусства.

Возрастная градация, установленная Законом, отличается от ранее принятой при классификации произведений (например в рекомендациях по

возрастному ограничению аудитории при выдаче прокатного удостоверения на кино- и видеофильм). Теперь вся информационная продукция делится на неограниченную в обороте (0+), предназначенную для детей, достигших возраста 6, 12 и 16 лет, а также вообще не предназначенную для детей (18+). К последней относится информация, побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству; способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным; отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; оправдывающая противоправное поведение; содержащая нецензурную брань; содержащая информацию порнографического характера. Также недопустимо распространение среди детей информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего.

Как уже отмечалось выше, нормы о нецензурной брани получили с 1 июля 2014 года еще более широкое распространение. Также необходимо иметь в виду, что Закон регулирует только распространение информации, а не процесс создания произведений, поэтому не может считаться цензурой, хотя именно в этом обвиняли законодателя критики ограничения свободы информации.

Относящиеся к сфере культуры нормы появились и в **Федеральном законе «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий курения табака» от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ** (аналогичное регулирование было в отмененном ныне федеральном законе «Об ограничении курения табака» от 10.07.2001 № 87-ФЗ). Этот акт не только запрещает продажу табачных изделий и курение табака в организациях культуры, но и устанавливает обязанность

федеральных органов исполнительной власти по культуре через средства массовой информации регулярно осуществлять пропаганду знаний о вреде курения табака, но и вмешивается в содержание отдельных видов произведений. Так, не допускаются демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для детей аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака.

Менее строго закон подходит к произведениям, не предназначенным для детей: не допускается демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для взрослых аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака, за исключением случаев, если такое действие является неотъемлемой частью художественного замысла. При этом допускается демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака при информировании населения о вреде потребления табака и вредном воздействии окружающего табачного дыма в средствах массовой информации при проведении информационных кампаний. Если же речь не идет о пропаганде отказа от курения, при демонстрации аудиовизуальных произведений, в которых показаны табачные изделия и процесс потребления табака, вещатель или организатор демонстрации должен обеспечить трансляцию социальной рекламы о вреде потребления табака непосредственно перед началом или во время демонстрации такого произведения, такой программы.

Подобная норма, влияющая на содержание произведений, была установлена **Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 8 января 1998 года № 3-ФЗ**. Запрещается пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, иных веществ, подавляющих волю человека либо отрицательно влияющих на его психическое или физическое здоровье, пропаганда преимущества их употребления, в том числе и в медицинских целях, культивирования наркосодержащих растений, в том числе в рамках распространения сведений о способах, методах разработки, изготовления

и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, в том числе в книжной продукции, продукции средств массовой информации, и иных подобных произведениях. Также запрещено распространение подобной информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

Изменения от 2 июля 2013 года в уже упомянутый **Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ** стали первым инструментом противодействия незаконному обороту произведений в сети «Интернет». Пока норма распространяется только на фильмы, но на рассмотрении Государственной Думой находится проект, расширяющий механизмы борьбы с Интернет-пиратством на иные объекты авторского права и смежных прав. Закон предполагает как судебный, так и досудебный порядок приостановления доступа к информационному ресурсу, содержащему произведение, использование которого путем доведения до всеобщего сведения не санкционировано правообладателем или его законным представителем.

Поскольку Основы законодательства Российской Федерации о культуре включают в область своего применения телевидение и радио в части создания и распространения культурных ценностей, деятельность, связанную с созданием произведений печати, их распространением и использованием, **Закон РСФСР «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года № 2124-1** безусловно следует отнести к нормативному материалу, имеющему отношение к регулированию сферы культуры.

Важнейшее значение для определения правового статуса субъектов культурной деятельности имеют **федеральные законы «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 года № 7-ФЗ** и **«Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 года № 174-ФЗ**, устанавливающие общие принципы деятельности учреждений и иных некоммерческих организаций в сфере культуры, **«Об общественных объединениях» от 19.05.1995 года № 82-ФЗ**, определяющий статус большинства творческих союзов в нашей стране, **«О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ**, иные федеральные законы, посвященные различным организационно-правовым формам юридических лиц в развитии Гражданского кодекса Российской Федерации, **«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 № 82-ФЗ**, **«Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера,**

Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20.07.2000 № 104-ФЗ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 № 49-ФЗ, устанавливающих в качестве принципов правового регулирования сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов, сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам и сохранения целостности объектов историко-культурного наследия и т.д.

Деятельность государственных и муниципальных субъектов, а также тех участников культурной деятельности, которые получают государственную финансовую поддержку своих проектов из бюджетов различных уровней, подчинена нормам **Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ**. Несмотря на острую критику со стороны культурного сообщества как этого закона, так и его предшественников, сделан ряд исключений и послаблений для сферы культуры. Так, нет необходимости в проведении конкурсных процедур в следующих случаях:

- закупка товара, работы или услуги государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив), государственной или муниципальной образовательной организацией на сумму, не превышающую четырехсот тысяч рублей. При этом совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не превышает пятьдесят процентов размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и составляет не более чем двадцать миллионов рублей в год;

- поставка культурных ценностей (в том числе музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение), предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и аналогичных фондов;

– закупка произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для нужд заказчиков в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на такие произведения, исполнения, фонограммы;

– закупка печатных изданий или электронных изданий определенных авторов у издателей таких изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций;

– заключение контракта на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия;

– заключение контракта на оказание услуг по участию в мероприятии, проводимом для нужд нескольких заказчиков, с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), который определен заказчиком, являющимся организатором такого мероприятия, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;

– заключение контракта театром, учреждением, осуществляющим концертную или театральную деятельность, в том числе концертным коллективом (танцевальным коллективом, хоровым коллективом, оркестром, ансамблем), телерадиовещательным учреждением, цирком, музеем, домом культуры, дворцом культуры, клубом, образовательным учреждением, зоопарком, планетарием, парком культуры и отдыха, заповедником, ботаническим садом, национальным парком, природным парком или ландшафтным парком с конкретным физическим лицом на создание произведения литературы или искусства, либо с конкретным физическим лицом или конкретным юридическим лицом, осуществляющими концертную или театральную деятельность, в том числе концертным коллективом (танцевальным коллективом, хоровым коллективом, оркестром, ансамблем), на исполнение, либо с физическим лицом или юридическим лицом на изготовление и поставки декораций, сценической мебели, сценических костюмов (в том числе головных уборов и обуви) и необходимых для создания декораций и костюмов материалов, а также театрального реквизита, бутафории, грима, постижерских изделий, театральных кукол, необходимых для создания и (или) исполнения произведений указанными организациями;

– заключение контракта на оказание услуг по реализации входных билетов и абонементов на посещение театрално-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок – бланков строгой отчетности;

– заключение контракта на оказание услуг по осуществлению авторского контроля за разработкой проектной документации объекта капитального строительства, проведению авторского надзора за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объекта капитального строительства соответствующими авторами, на проведение технического и авторского надзора за выполнением работ по сохранению объекта культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации авторами проектов;

– заключение контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами.

Вопросы культуры регулируются даже такими, казалось бы, «нетипичными» законодательными актами, как **Федеральный закон «О лотереях» от 11.11.2003 года № 138-ФЗ**, предусматривающий целевые отчисления от лотереи для финансирования социально значимых объектов и мероприятий, в том числе направленных на развитие культуры и искусства, включая творчество народов Российской Федерации, а также осуществления благотворительной деятельности, **Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 года № 67-ФЗ**, запрещающий вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, и даже **Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ**, устанавливающий особый правовой статус морского имущества культурного характера, имеющее доисторическое, археологическое или историческое значение, если оно находится на морском дне, а также особый порядок подъема затонувшего морского имущества культурного характера, имеющего доисторическое, археологическое или историческое значение и находящегося на морском дне.

Культурный компонент, интересы сферы культуры в целом и участники культурной деятельности должны непременно учитываться не только в законодательных актах всех направлений, но и при разработке и реализации программ развития отдельных направлений жизни общества (статья 7 Основ законодательства Российской Федерации о культуре). Однако на сегодняшний день это очевидное требование соблюдается не всегда.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящий момент многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу следующих причин:

1. Значительный нормативный массив был принят до введения в действие основополагающих законодательных актов, в результате чего отдельные положения вошли в противоречие с Конституцией Российской Федерации, кодексами и иными законами, однако формально не пересмотрены и не отменены;

2. Некоторые нормы морально устарели, не отражают актуальных реалий, не отвечают современным нуждам, не регулируют вновь возникшие отношения;

3. В результате правоприменительной практики были выявлены не только дефекты и пробелы, но и чрезмерная зарегулированность отдельных вопросов в сфере культуры как в специальном, так и в общем законодательстве;

4. Взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве.

Основные направления, по которым должна идти корректировка законодательства о культуре, следующие:

– определение статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положение как члена общества с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества. Попытки создать некий универсальный документ не были поддержаны президентом, поэтому предполагается разработка так называемых «точечных» изменений в целый ряд законодательных и иных нормативных актов. Другим плюсом внимания законодателя должен стать вопрос об ответственности художника перед обществом за результаты его творческого труда;

– развитие рынка культурных благ, предполагающее введение новых организационно-правовых форм для организаций культуры (в том числе в целях оптимизации бюджетной сферы), уточнения роли государства, в том числе с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограничиваясь оказанием государственной поддержки, возможности введения государственного заказа, обеспечивающего нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия;

– защита прав потребителей культурных благ, установление своеобразных «стандартов» при оказании услуг в сфере культуры, обеспечение их интересов с точки зрения защиты нравственности;

– обеспечение равного доступа к информации и культурным ценностям независимо от возраста, состояния здоровья, материального благополучия, места пребывания и жительства. Предполагается, что основным путем реализации этой цели должны стать новые технологии, однако их распространение не должно ущемлять интересов авторов и иных лиц, участвующих в создании и интерпретации культурных ценностей;

– совершенствование организационно-правовых форм субъектов культурной деятельности, в первую очередь государственных учреждений культуры, среди которых особого внимания требуют музеи-усадебные и музеи-заповедники;

– гармонизация земельного и градостроительного законодательства и норм об охране памятников истории и культуры и об архитектурной деятельности;

Кроме того, необходимо вовлечь в орбиту государственного регулирования организацию культурного досуга населения, включить культурные блага в так называемую «потребительскую корзину» различных социально-демографических слоев.

Кроме отдельных сфер, правовое регулирование которых нуждается в модернизации, при разработке предложений по совершенствованию законодательства следует иметь в виду, что в настоящее время российские законы не используют весь спектр методов правового воздействия на отношения в области культуры, а спектр этот чрезвычайно широк. Наиболее полно он представлен в международном праве. Так, значительная доля правоотношений в области культуры относится к сфере частного права, главным признаком которого является юридическое равенство участников. Таковы отношения, связанные с созданием и использованием результатов творческой деятельности: произведений литературы, науки и искусства, исполнений, постановок и фонограмм; культурным сотрудничеством; художественным образованием. Основными методами правового воздействия здесь являются традиционные так называемые «диспозитивные» методы:

– дозволение (например, рекомендация ЮНЕСКО о международном обмене культурными ценностями);

– предоставление прав (например, Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений);

– предоставление возможности выбора поведения (например, Рекомендация ЮНЕСКО об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь);

– поощрение (например, Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения);

– рекомендации (например, Рекомендации ЮНЕСКО о положении творческих работников);

– метод гарантий (например, Рекомендация ЮНЕСКО, касающаяся наиболее эффективных мер обеспечения общедоступности музеев).

Однако все, что касается сохранения культурного наследия, а также защиты прав потребителя, тяготеет к публично-правовой сфере, и выбираемые так называемые «императивные» методы характерны именно для властных отношений:

– предписание (например, Международный кодекс рекламной практики);

– требование (например, Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям);

– запреты (например, Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими) и т.п.

Как правило, подобные нормы устанавливают полномочия компетентных органов или пределы требуемого поведения. Однако не любая сфера, нуждающаяся во вмешательстве или деятельном участии государства, предполагает наличие исключительно императивных норм. Например, государственная поддержка культурной деятельности допускает большую степень свободы, строго регламентируя только технические процедуры (например, Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве).

Современное международное право в области культуры и смежных областях как никакой другой нормативный массив отражает тенденции и пути совершенствования правовых механизмов в этой разнообразной и обширной сфере. С одной стороны, это усиление роли государства, повышение его ответственности за сохранение культурного наследия и реализацию «культурных» прав. С другой стороны, внедрение новых хозяйственных механизмов и вовлечение как можно более широкого числа субъектов в культурную деятельность.

В-третьих, включение в сферу правового регулирования все новых и новых отношений (например, Хартия о сохранении цифрового наследия). Если рассматривать эти тенденции под другим углом зрения, нельзя не отметить попыток «укрупнения» подлежащих регулированию зон (например, Соглашение о товарных аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) в рамках Всемирной торговой организации) и все более частое включение «культурного компонента» в, казалось бы, не имеющие отношения к культуре и искусству документы (например, Рекомендация Комитета министров Европы об улучшении жилищных условий цыган и иных кочующих народов в Европе).

Вектор изменений «культурного» законодательства во многом определяется направлениями государственной культурной политики.

Проект Основ государственной культурной политики прямо указывает на необходимость не просто совершенствования, а коренного пересмотра корпуса законов о культуре и не только: усиление влияния культуры на все аспекты политики государства предполагает уточнение действующих и введение новых норм в различные разделы законодательства Российской Федерации с точки зрения воздействия на процессы воспитания, формирования личности, творческую деятельность, сохранение культурного наследия, формирование благоприятной информационной среды и т.д. Среди конкретных задач в этом направлении следует упомянуть:

- разработку конкретных, свободных от декларативности правовых механизмов, прежде всего – социального и финансово-экономического характера;

- повышение эффективности правовых механизмов реализации положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих и защищающих культурные права и свободы гражданина;

- законодательное закрепление права на художественное образование и эстетическое воспитание в самом широком смысле, которое должно быть раскрыто и обеспечено эффективными механизмами его реализации;

- законодательное закрепление форм государственной поддержки творческой деятельности, творческих работников и их объединений;

- системное совершенствование норм, регламентирующих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры;

- создание правовых основ для развития новых видов деятельности в сфере культуры;

- закрепление на уровне федерального закона конкретных социальных гарантий в сфере культуры, уровнейых показателей её финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры и т.д.

Помимо прямо определенных проектом Основ государственной культурной политики направлений совершенствования законодательства о культуре, заявленные в документе цели и задачи требуют корректировки нормативного регулирования в следующих областях:

гарантия культурных прав и свобод:

- а) развитие доступной реальной и виртуальной инфраструктуры сферы культуры независимо от организационно-правовой формы субъектов культурной деятельности и формы собственности, обеспечивающее территориальное и социальное равенство граждан; создание разветвленной сети государственных и негосударственных услуг в сфере культуры, снятие барьеров в совместном использовании ресурсов;

б) создание условий для разнообразия и насыщенности культурной жизни в каждом регионе, межрегионального культурного взаимодействия, активной гастрольной и выставочной деятельности, выработка и реализация таких форм поддержки, которые позволят жителям малых и средних городов, сельских поселений получить возможность доступа к лучшим образцам профессионального искусства;

в) поддержка и развитие инициатив граждан по участию на добровольной основе в этнографических, краеведческих и археологических экспедициях, в работе по выявлению, изучению и сохранению объектов культурного наследия;

г) поощрение со стороны государства создания системы институтов гражданского общества (в том числе фонды, экспертные сообщества, профессиональные объединения и т.п.);

д) поддержка создания и деятельности детских и молодежных организаций, объединений, движений, ориентированных на творческую, благотворительную, познавательную деятельность;

е) создание системы сохранения, освоения и популяризации нематериального культурного наследия; обеспечение пополнения и сохранения национальных фондов, в том числе с учетом современных цифровых технологий; создание государственной системы сохранения электронной информации;

ж) выработка необходимых форм государственного регулирования сферы массовой культуры и взаимодействия профессиональной и массовой культуры.

Художественное образование, эстетическое воспитание, кадровая политика в сфере культуры и искусства:

а) гуманизация образования, восприятие культуры как инструмента передачи ценностей (в том числе новым поколениям), механизма передачи и воспроизводства ценностных основ; систематизация, расширение и развитие существующего опыта использования объектов культурного наследия, предметов Музейного и Архивного фондов, научного и информационного потенциала российских музеев и музеев-заповедников в образовательном процессе;

б) совершенствование системы выявления талантов, поддержки одаренных детей и представителей творческих профессий, начинающих свой профессиональный путь (включая поддержку создания и доведения до всеобщего сведения дебютных работ, содействие в приобретении музыкальных инструментов, материалов, в выполнении необходимых работ и пр.)

в) обеспечение высокого качества художественного образования для детей, которые не планируют становиться профессионалами;

г) создание системы поддержки положительной селекции кадров в так называемой «культурно-досуговой» сфере, гарантии обеспечения условия работы, в том числе в сельской местности.

д) создание системы социальных гарантий в творческой среде: помощь в поиске проектов, поддержка в период снижения творческой активности и т.п.

Защита и поддержка языков

а) создание системы продвижения русского языка в мире, поддержка русскоязычных сообществ в иностранных государствах;

б) расширение присутствия русского языка в Интернете;

в) создание необходимых условий для повышения качества владения родным языком гражданами;

г) поддержка современного литературного творчества, книгоиздания, издания литературных журналов на русском языке и языках народов Российской Федерации, в том числе малочисленных;

д) разработка форм и средств повышения качества материалов в Интернете, в том числе с точки зрения качества языка.

Учитывая разноплановость и разноуровневость законодательства, регулирующего отношения в сфере культуры, необходимо законодательно закрепить порядок проведения мониторинга федеральных и региональных нормативных правовых актов, затрагивающих эту сферу, и практики их применения, в том числе в судопроизводстве. Также для повышения эффективности правового воздействия необходимо выработать методику использования результатов такого мониторинга.

Совершенствование законодательства о культуре, в том числе в силу необходимости правового обеспечения реализации Основ государственной культурной политики, может идти двумя путями. Первым является модернизация положений действующего правового массива, его упорядочение, устранение пробелов и внутренних противоречий, отмена устаревших и декларативных положений, принятие в его рамках новых норм, отражающих новые подходы к месту и роли культуры в развитии общества. Вторым может стать систематизация нормативных положений, разработка нового законодательного акта, содержащего качественно новый взгляд на культуру, на принципы ее правового регулирования, методы правового воздействия на отношения в этой сфере, а также устанавливающий взаимосвязи со всеми сферами жизни общества. Такая кодификация по сути означает пересмотр всей системы законодательства в области культуры и смежных областях.

Л.Г. Сундстрем¹
ИСПОЛНИТЕЛЬСКИЕ ИСКУССТВА
(К ПРОЕКТУ ЗАКОНА
«О КУЛЬТУРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»)

Исполнительские искусства – формы творческой деятельности, связанные с исполнением произведений литературы и искусства. Причем исполнением не перед кино- или телевизионной камерой, а перед публикой в театре, концертном зале или цирке, то есть, как принято говорить, в живом исполнении.

Нормативный правовой акт должен регулировать в этой сфере отношения между создателями представления, а также с публикой, без которой ни спектакль, ни концерт, ни цирковое представление не имеют никакого смысла. При подготовке и проведении спектаклей, концертов, других представлений одна из сторон взаимодействия – это авторы литературных, музыкальных, хореографических, сценографических произведений представлений, другая – режиссеры, дирижеры, артисты разных видов исполнительских искусств. Некоторые специалисты считают, что отношения создателей интеллектуального продукта в области исполнительских искусств регулируются в рамках авторского права и смежных прав. На самом деле это не совсем так. Чтобы убедиться в этом обратимся к ряду норм **IV главы Гражданского кодекса Российской Федерации** (ГК РФ).

Создаваемый в процессе исполнений интеллектуальный продукт защищается смежными правами. Но согласно ГК РФ (ч. 1 п. 1 ст. 1304) объектами смежных прав являются: «исполнения артистов-исполнителей и дирижеров, постановки режиссеров-постановщиков спектаклей (исполнения),

¹ Лев Геннадьевич Сундстрем (lsund@mail.ru), кандидат искусствоведения, Секретарь Союза театральных деятелей России, заведующий кафедрой Санкт-Петербургской государственной академии театрального искусства, профессор.

если эти исполнения выражаются в *форме, допускающей их воспроизведение и распространение с помощью технических средств*» (курсив мой. – Л.С.). Вторая часть приведенной цитаты однозначно свидетельствует о том, что исполнения артистов-исполнителей и постановки режиссеров-постановщиков не являются объектами смежных прав при живом публичном исполнении, то есть до тех пор, пока исполнения не будут зафиксированы с помощью технических средств или с их же помощью переданы в прямой эфир.

В законопроект «О культуре» следовало бы ввести главу «Исполнительские искусства», которая должна обеспечить правовое регулирование отношений участников «живого» публичного исполнения литературы и искусств, то есть спектаклей, эстрадных, цирковых представлений, концертов.

Согласно части 1 статьи 1240 ГК РФ «лицо, организовавшее создание сложного объекта, включающего несколько охраняемых результатов интеллектуальной деятельности (кинофильма, иного аудиовизуального произведения, театрально-зрелищного представления, мультимедийного продукта, базы данных), приобретает право использования указанных результатов на основании договоров об отчуждении исключительного права или лицензионных договоров, заключаемых таким лицом с обладателями исключительных прав на соответствующие результаты интеллектуальной деятельности». Гражданский кодекс не дает определенного названия этому лицу, но ничто не мешает назвать его *продюсером*, как это уже сделано в законодательстве о кинематографе, а также в практике других искусств.

Согласившись с этим, можно сказать, что продюсер – это физическое или юридическое лицо, взявшее на себя инициативу и ответственность за финансирование, производство и распространение результатов творческой деятельности. Другими словами, продюсер в области исполнительских искусств является создателем и организатором зрелищного представления – театрального, эстрадного, циркового. И это значит, что, в соответствии со ст. 1240 ГК РФ, продюсер, организующий создание постановки, для приобретения прав на использование этой постановки, безусловно, должен заключить соответствующие договоры (отчуждения или лицензионные) с авторами используемых в ней произведений. Ведь именно произведения являются объектом авторского права без всяких оговорок.

Иначе обстоит дело с исполнителями. Как было показано выше, исполнения признаются ГК РФ объектом смежных прав только в том случае, если они будут зафиксированы с помощью технических средств или же будут передаваться в прямой эфир. Таким образом, приходится констатировать, что ГК РФ не регулирует отношения между продюсером, постановщиками и артистами-исполнителями в ходе подготовки постановки для живого исполнения и в самом процессе живого исполнения.

Если проект закона о культуре включить главу «Исполнительские искусства», то в значительной мере придется использовать понятийный аппарат 4-й главы ГК РФ. Хотя некоторые различия все-таки есть.

В ст. 1304 ГК РФ исполнителями признаются и артисты, и режиссер-постановщик. И это верно, исходя из определения объекта защиты смежных прав. В проекте закона «О культуре» к исполнителям целесообразно отнести только артистов, а режиссеров-постановщиков выделить в отдельную группу. Кроме того, в соответствии с современным представлением о том, кто ставит в театре оперу, к постановщикам кроме режиссеров следует отнести и музыкальных руководителей постановки (дирижеры-постановщики). Это позволит в новом законе представить нормы, регулирующие отношения: постановщик – артисты-исполнители, продюсер – постановщик, продюсер – артисты-исполнители.

В законе о культуре нужно ясно сказать о том, что продюсер приобретает свои права *на основании договоров об отчуждении исключительного права или лицензионных договоров, заключаемых продюсером с обладателями исключительных прав на соответствующие результаты интеллектуальной деятельности*. В части договоров с авторами здесь все абсолютно ясно и не требует комментариев. Однако договоры продюсера с исполнителями и постановщиками лежат в сфере смежных прав, поэтому, казалось бы, не имеют отношения к живому публичному исполнению. Но такие договоры целесообразно заключить с исполнителями, что дает возможность продюсеру в дальнейшем осуществлять запись постановки или ее передачу в прямой эфир. Если это так, то в новый закон о культуре достаточно ввести норму, признающую, что эти договоры порождают права и обязанности участников живого публичного исполнения.

Не менее актуально определить точки сопряжения нового закона «О культуре в Российской Федерации» и действующего с 1992 года федерального закона «О защите прав потребителей»

Закон «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 года № 2300-I содержит следующую норму: «Потребитель вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работ (оказании услуг) в любое время при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств по данному договору» (ст. 32). Из содержания этой статьи ясно, что она применима при вещном характере работ и услуг. А возможность ее применения в отношениях с потребителями в области исполнительских искусств (зрителями, слушателями) вызывает большие сомнения.

Действительно, договор в сфере исполнительских искусств имеет публичный характер, он считается заключенным в момент приобретения

входного билета. Тогда что же означает «отказаться от исполнения договора... в любое время»? Если следовать этой букве закона, то каждый зритель посреди спектакля (услуга еще полностью не оказана) может выйти из зрительного зала, проследовать в кассу и потребовать возвращения ему уплаченной за билет суммы за вычетом фактически понесенных театром расходов, связанных с исполнением обязательств по договору со зрителем.

Абсурдность подобной ситуации однозначно свидетельствует о том, что действие этой нормы закона «О защите прав потребителей» неприменимо в сфере исполнительских искусств. Ведь ясно, что и понесенные расходы, связанные «с исполнением обязательств по данному договору», достаточно легко определяются, если, например, потребитель, заказавший пошив костюма, отказался от его получения, то есть решил «отказаться от исполнения договора... в любое время». А вот задача определения таких расходов по спектаклю, концерту или цирковому представлению, мягко говоря, не из простых.

Законодатель не настаивает на том, что в любых отношениях с потребителями должны применяться исключительно нормы Закона РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1. В ч. 1 ст. 1 этого закона говорится: «Отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Законом, *другими федеральными законами...*» (курсив мой. – Л.С.). В каких же случаях возникает необходимость в других федеральных законах? Очевидно в тех специфических случаях, когда нормы закона «О защите прав потребителей» впрямую неприменимы. Именно к таким специфическим случаям относятся отношения с потребителями в сфере исполнительских искусств.

О справедливости такого заключения свидетельствует и судебная практика. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» говорится (п. 2): «Если отдельные виды отношений с участием потребителей регулируются и специальными законами Российской Федерации, содержащими нормы гражданского права (например, договор участия в долевом строительстве, договор страхования как личного, так и имущественного, договор банковского вклада, договор перевозки, договор энергоснабжения), то к отношениям, возникающим из таких договоров, Закон о защите прав потребителей применяется в части, не урегулированной специальными законами». В приведенной цитате в примерном перечне договоров не упомянуты договоры в сфере исполнительских искусств. И этого не могло произойти, поскольку на середину 2012 года не существовало специального федерального закона, регулирующего отношения с участием потребителей в сфере исполнительских искусств.

Если будет принят новый закон о культуре, в котором будут регулироваться отдельные виды отношений с участием потребителей, то будут применяться именно эти нормы, а закон «О защите прав потребителей» – только в части, не урегулированной законом о культуре.

Исходя из предложенных выше соображений, введение в проект закона о культуре главы «Исполнительские искусства» потребует в статье, определяющей понятийный аппарат, дать определения следующих понятий:

продюсер – физическое или юридическое лицо, взявшее на себя инициативу и ответственность за финансирование, производство и распространение результатов творческой деятельности;

исполнительские искусства – формы творческой деятельности, предполагающие «живое» публичное исполнение перед неопределенным кругом физических лиц;

концерт – публичное исполнение музыкальных, литературных, хореографических, пластических (пантомимических) и иных произведений по заранее объявленной программе;

представление – театральное, эстрадное, цирковое или иное зрелище;

номер – отдельно исполняемая часть концертной или цирковой программы, эстрадного представления;

исполнитель – физическое лицо, осуществляющее или подготавливающее исполнение какого-либо музыкального, литературного, хореографического, пластического (пантомимического) произведения, роли или партии в театральном спектакле, циркового номера;

постановка – спектакль, эстрадное, цирковое или иное представление, объединенное общим замыслом, имеющее конкретное название, под которым осуществляется или предполагается осуществлять его публичный показ;

постановщики – режиссер-постановщик, дирижер-постановщик (музыкальный руководитель постановки), осуществившие по собственному замыслу на основе литературных и (или) музыкальных произведений или без таковой основы постановку спектакля, эстрадного, циркового или иного представления в целом или его отдельной части.

Предлагаемая глава в законопроекте «О культуре в Российской Федерации» могла бы выглядеть так:

Предмет регулирования

Настоящая глава регулирует отношения, возникающие в связи с созданием и публичным показом в живом исполнении (публичным исполнением) спектаклей, эстрадных, цирковых представлений, концертов, отдельных номеров.

Права постановщиков и исполнителей в сфере исполнительских искусств

1. Постановщики и исполнители, создавшие в целях публичного исполнения постановку, концертную программу, номер, имеют право:

- на обозначение имени в программах представлений и концертов, в рекламных изданиях, афишах, связанных с данной постановкой, концертной или цирковой программой, номером;
- на вознаграждение.

Договоры продюсера с постановщиками и исполнителями не должны содержать положений, ущемляющих законные права других постановщиков и исполнителей.

2. Решение о готовности к публичному исполнению постановки, концертной или цирковой программы, номера принимается по взаимному согласию постановщика (постановщиков) и продюсера, если иное не предусмотрено договором между ними.

Публичное исполнение постановки, концертной или цирковой программы, номера может быть запрещено только судом в случае, если суд признает, что исполнение используется в целях пропаганды войны, насилия и жестокости, расовой национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

3. Исполнитель, подготовивший под руководством постановщика или самостоятельно роль в постановке или номер в концертной или цирковой программе, имеет право на публичное исполнение роли или номера в порядке, определенном договором между ним и продюсером, за исключением того случая, когда исполнитель сам является продюсером и может быть выведен из числа участников постановки, концертной или цирковой программы:

- по инициативе постановщика или продюсера в период подготовки постановки, концертной или цирковой программы;
- по инициативе продюсера, но только по истечении срока или числа выступлений, если срок или число выступлений предусмотрен договором продюсера с исполнителем;
- по взаимному соглашению продюсера с исполнителем;
- в случае расторжения договора с исполнителем по основаниям, предусмотренным законодательством.

Права продюсера в сфере исполнительских искусств

1. Продюсер как лицо, организовавшее создание постановки, концертной или цирковой программы – сложного объекта, включающего несколько охраняемых результатов интеллектуальной деятельности, приобретает право использования указанных результатов на основании договоров об отчуждении исключительного права или лицензионных договоров, заключаемых

продюсером с обладателями исключительных прав на соответствующие результаты интеллектуальной деятельности. (ГК РФ, ст. 1240, ч. 1).

Условия лицензионного договора, ограничивающие использование результата интеллектуальной деятельности в составе сложного объекта, недействительны. (ГК РФ, ст. 1240, ч. 2).

При использовании результата интеллектуальной деятельности в составе сложного объекта продюсер, организовавший создание этого объекта, вправе указывать свое имя или наименование либо требовать такого указания. (ГК РФ, ст. 1240, ч. 4).

2. В процессе организации публичного исполнения постановки, концертной или цирковой программы продюсер имеет право:

а) определять место и время публичного исполнения, осуществлять это исполнение от своего имени;

б) приостановить (возобновить) или прекратить исполнения постановки, концертной или цирковой программы, номера (снять с репертуара);

в) использовать или разрешать использование частей постановки, номеров в других постановках, концертных или цирковых программах;

г) осуществлять или разрешать осуществлять съемку и запись постановки, концертной или цирковой программы, номера на магнитные, кино-, видео-, аудио-, лазерные и другие материальные носители, последующее копирование (тиражирование) и использование этих записей, а также прямую трансляцию постановки, концертной или цирковой программы по радио, телевидению или в сети Интернет.

3. Продюсер приобретает права, предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей статьи, только в пределах прав, полученных им по договорам с авторами, постановщиками, исполнителями на использование результатов интеллектуальной деятельности.

4. Уступка продюсером прав, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи, другому лицу, производится на основании гражданско-правовых договоров.

Обязанности и ответственность продюсера в области исполнительских искусств

1. Продюсер обязан обеспечить благоприятные условия для творческого процесса создания и исполнения постановки, концертной или цирковой программы, номера.

2. Продюсер несет ответственность:

– за нарушения законных прав авторов произведений, используемых в постановке, концертной или цирковой программе;

– за нарушения обязательств, принятых в договорах с постановщиками и исполнителями;

- за нарушения, предусмотренные абз. 2 ч. 2 ст. 102 настоящего закона;
- за достоверность информации о представлениях, доводимой до потребителя (ст. 106);
- за нарушения требований федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 г. № 436 (ч.1 ст. 107).

Обязанности продюсера в сфере исполнительских искусств по сохранению художественного решения постановки

1. В течение всего периода исполнения постановки продюсер обязан обеспечить соблюдение прав авторов, произведения которых использованы в постановке, на защиту от искажений.

2. Автор или правообладатель, реализуя право защиты использованного в постановке произведения от искажений, вправе потребовать от продюсера приостановить исполнение постановки для устранения допущенных искажений.

3. Обеспечение в ходе исполнения постановки сохранения решений, заложенных постановщиком (постановщиками), входит в обязанности продюсера, если это предусмотрено договором между ним и постановщиком (постановщиками).

Обязанности продюсера по обеспечению прав потребителей (зрителей, слушателей) в области исполнительских искусств

1. Продюсер, осуществляющий публичное исполнение представления или концерта, обязан:

а) обеспечить условия безопасности для жизни и здоровья потребителя (зрителя, слушателя); проведение представлений и концертов допускается только в тех помещениях, на которые получен сертификат, свидетельствующий о соответствии помещения установленным противопожарным, эксплуатационно-техническим и санитарным нормам;

б) вывешивать для всеобщего обозрения в местах продажи билетов и публичного исполнения постановки или концерта, а также на своем официальном сайте афишу с указанием имени или полного наименования продюсера, названия постановки или концерта, имена авторов и названий используемых произведений, имена постановщиков и исполнителей, возможности замен в составе исполнителей, замен номеров, а также других сведений по усмотрению продюсера. Афиша, предназначенная для использования на территории Российской Федерации, публикуется на русском языке (за исключением случаев, если использование иностранного языка является неотъемлемой частью художественного замысла) либо, по усмотрению продюсера, на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской

Федерации, родных языках народов и иных этнических общностей Российской Федерации;

в) представлять публике в местах продажи билетов и публичного исполнения постановки или концерта информацию о месте проведения, времени начала и окончания представления или концерта, о ценах на билеты, условиях их приобретения и возврата, о льготах, предусмотренных для определенных групп зрителей, о возрастных ограничениях на посещение мероприятия;

г) указывать на входном билете его цену, название (возможно в сокращении) исполняемой постановки, концертной или цирковой программы, место, дату и время проведения мероприятия, место в зрительном зале (при наличии нумерации мест), возрастные ограничения на посещение мероприятия детьми (знак информационной продукции), а также другие сведения по усмотрению продюсера.

2. Продюсер обязан принять от потребителя по его требованию купленный предварительно билет и вернуть ему сумму, указанную на этом билете, независимо от места его приобретения, до начала представления или концерта в случаях:

– отмены, замены или переноса ранее объявленного представления или концерта;

– замены ранее объявленного исполнителя, отмены номера (номеров), если в предварительной информации в соответствии с п. 2 ч. 1 настоящей статьи не указывалось на возможность таких замен или отмен. Потребитель вправе вернуть продюсеру билет и после окончания представления или концерта, но не позднее чем через сутки, и получить номинальную сумму, если о произведенных заменах исполнителей или отменах номеров не было публично объявлено перед началом представления.

3. Продюсер обязан в случае отказа потребителя от оказания услуги принять от него купленный предварительно билет и при отсутствии обстоятельств, указанных в ч. 2 настоящей статьи, но не позднее чем за три дня до назначенного представления или концерта. Возвращаемая потребителю сумма в этом случае рассчитывается как разность между номинальной стоимостью билета и затратами продюсера, связанными с исполнением обязательств перед потребителем. Порядок расчета этих затрат утверждается органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Возрастные ограничения для посещения представлений и концертов

1. В целях ограничения детей от информации, которая может нанести вред их здоровью и развитию, каждое представление или концерт (зре-

лищное мероприятие) должно быть отнесено к одной из пяти категорий информационной продукции, предусмотренных п. 3, ст. 6 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 года № 436 («0+», «6+», «12+», «16+», «18+»).

2. Продюсер может вводить дополнительно собственные ограничения или рекомендации на посещение детьми определенного возраста представлений или концертов, исходя из характера исполняемых произведений и возрастных особенностей восприятия, а также с учетом времени показа.

3. Информация об ограничениях и рекомендациях, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи, должна быть доведена до сведения потребителей до приобретения входных билетов.

Организации исполнительских искусств

1. Организация исполнительских искусств – это субъект сферы исполнительских искусств, учрежденный с целью удовлетворения потребностей населения в театральном, музыкальном, эстрадном, цирковом искусствах и/или создания условий для свободного развития этих видов искусств.

2. Организации исполнительских искусств создаются в организационно-правовой форме, предусмотренной гражданским законодательством, в виде театров, филармоний, цирков, самостоятельных творческих исполнительских коллективов, концертных залов, творческих центров исполнительских искусств, театральных, концертных, цирковых гастрольных или фестивальных центров и других организаций, основная деятельность которых ориентирована на создание и/или публичное исполнение постановок, концертных и цирковых программ, номеров.

3. Организация исполнительских искусств может являться продюсером сложного объекта интеллектуальной собственности и обладать правами, исполнять обязанности и нести ответственность в соответствии со ст. 103 и 104 настоящего закона.

Социальная защита работников творческих и других специфических профессий организаций исполнительских искусств

1. В целях социальной защиты работников творческих и других специфических профессий организаций исполнительских искусств Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предпринимают следующие меры:

– финансовое обеспечение подведомственных государственных и муниципальных организаций исполнительских искусств, позволяющее поддерживать средний уровень заработной платы персонала в этих организациях не ниже уровня средней заработной платы в данном регионе;

- обеспечение подведомственных государственных и муниципальных организаций исполнительских искусств служебным жильем;

- финансовая поддержка частных организаций исполнительских искусств льготными условиями аренды государственного (муниципального) имущества, используемого в основной деятельности, а также адресными целевыми субсидиями и грантами на конкурсной основе;

- дополнительная пенсионная поддержка исполнителей, постановщиков и других специалистов сферы исполнительских искусств, деятельность которых отмечена высокими государственными наградами, при выходе на пенсию;

- установление перечней должностей (профессий) работников сферы исполнительских искусств, которым определяется обязательность государственного страхования жизни и здоровья работников, производимого за счет работодателя;

- выплата компенсации материальных затрат постановщику или исполнителю в связи с направлением его на работу в другую местность по предложению государственных органов службы занятости.

2. Учитывая повышенную степень риска незанятости и специфические особенности трудоустройства исполнителей и постановщиков в сфере исполнительских искусств в рамках законодательства о занятости населения устанавливается:

- при оказании помощи в трудоустройстве органами государственной службы занятости безработным профессиональным исполнителям и постановщикам предлагаемая им работа не может считаться подходящей, если она не подходит трудоустраиваемому по творческим соображениям;

- в рамках государственной службы занятости создаются подразделения, обеспечивающие трудоустройство или профессиональную переподготовку исполнителей и постановщиков.

Управление организациями исполнительских искусств

1. Управление организацией исполнительских искусств осуществляется в соответствии с законодательством и уставом организации исполнительских искусств.

2. Непосредственное руководство организацией исполнительских искусств по выбору учредителя, фиксируемому в уставе организации, осуществляется:

- единоначально – художественным руководителем или директором;
- соруководителями – художественным руководителем и директором (административным руководителем), разделение полномочий между которыми определяется в трудовых договорах учредителя с каждым из них.

О.А. Пашина¹

НЕМАТЕРИАЛЬНОЕ КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ

В России внимание к нематериальному культурному наследию было привлечено принятием 17 октября 2003 года Международной конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия», дополнившей Конвенцию 1972 года по охране всемирного культурного и природного наследия, которая касалась только исторических и природных памятников.

Конвенция об охране нематериального культурного наследия имеет целью в условиях глобализации и сопутствующих ей социальных преобразований обратить внимание мирового сообщества на нематериальное культурное наследие народов мира ввиду серьезной угрозы его исчезновения и разрушения для того, чтобы сохранить культурное разнообразие на планете, противостоять явлениям нетерпимости, предупреждать развитие негативных тенденций в социальной жизни и способствовать воспитанию уважения к духовным ценностям других народов и сообществ, сближению и взаимопониманию между людьми. В Конвенции подчеркнута необходимость более глубокого осознания, особенно среди молодого поколения, важности нематериального культурного наследия и его охраны.

В Конвенции ЮНЕСКО 2003 года к нему отнесены «фольклор и традиции устного творчества, включая языки как носители нематериального культурного наследия, зрелища, ритуалы и праздники, навыки и обычаи, связанные с природой и окружающим миром, а также традиционные

¹ Ольга Алексеевна Пашина (opash@sias.ru), доктор искусствоведения, ученый секретарь Государственного института искусствознания (1996 – по настоящее время).

ремесла», не являвшиеся ранее объектами охраны. Государствам-членам ЮНЕСКО предлагалось выявлять и охранять это наследие, которое более чем другие формы культуры подвержено воздействию всемирных процессов глобализации, экологических катастроф и вооруженных конфликтов или других нарушений общественного порядка.

В России после почти векового периода отрицания ценности и уничтожения подлинных памятников народной материальной и духовной культуры складывается ситуация, когда формируется упрощенное понимание культуры как формы досуга, обеспечение которой осуществляет индустрия развлечений, а человек постепенно становится Иваном, не помнящим родства, рядовым членом безликого общества потребления. Но ведь не случайно нацисты считали, что «достаточно уничтожить памятники культуры народа, чтобы он уже во втором поколении перестал существовать как нация» (А. Розенберг, рейхсминистр фашистской Германии, идеолог нацистской расовой теории).

В качестве противодействия забвению своих историко-культурных корней, культивировавшемуся в советское и постсоветское время, на современном этапе возникает осознанное стремление к восстановлению историко-культурной преемственности, которая только и может обеспечить созидательную жизнедеятельность как общества, так и личности в духовной, умственной, художественно-творческой сфере. Сегодня становится очевидным, что нематериальное культурное наследие народов России является мощным инструментом духовного воспитания человека, формирования его национальной идентичности и духовного возрождения нации. В корне изменившееся понимание ценности народных традиций, необходимости их сохранения и популяризации среди населения нашей страны требует нового подхода к данной проблеме, поскольку нематериальное культурное наследие народов Российской Федерации в историческом, познавательном, воспитательном, эстетическом аспектах имеет непреходящее значение.

Традиционная народная культура – историко-культурное наследие народов России – является одним из мощных ресурсов страны, который может послужить надежным фундаментом оздоровления и обогащения социокультурной среды, основой историко-патриотического воспитания и всестороннего творческого развития подрастающих поколений, базисом для решения проблем укоренения населения.

В 2013 году Министерство культуры РФ декларировало новый взгляд на проблему сохранения нематериального культурного наследия народов РФ и предприняло ряд шагов, направленных на ее решение. Это выразилось в осознании необходимости разработки новой концепции сохранения

нематериального культурного наследия народов Российской Федерации в соответствии с современным уровнем научного знания о традиционной народной культуре, привлечения квалифицированных специалистов для выявления и фиксации объектов нематериального культурного наследия и выработки мер по его сохранению и популяризации, а также формирования на новых основаниях Единого электронного каталога объектов нематериального культурного наследия.

Чрезвычайно важным представляется понимание того, что охране и защите должны подлежать не только языки, народные знания, верования, празднества, обряды и обычаи, фольклор, навыки и умения в области исполнительского и декоративно-прикладного народного искусства, хранителями и носителями которых являются ныне живущие физические лица, передающие их устным путем из поколения в поколение, но и объекты нематериального культурного наследия, зафиксированные на разных видах материальных носителей, которые хранятся в государственных музеях, архивах и библиотеках, а также в архивах научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, иных организаций. Это имеет особое значение, поскольку многие элементы традиционной народной культуры уже не существуют в живом бытовании, а сохраняются лишь благодаря тому, что были в той или иной форме зафиксированы собирателями: этнографами, филологами, этномузыкологами, этнохореографами, специалистами в области народного декоративно-прикладного искусства.

В связи с этим важно обратить внимание на Рекомендации о сохранении фольклора, принятые в 1989 году на 25 Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Государствам-членам ООН предлагалось «создать национальные архивы, где собранные фольклорные материалы могут надлежащим образом храниться и предоставляться», а также «осуществлять профессиональную подготовку специалистов по сбору фольклорных материалов, архивариусов, специалистов в области документации и других специалистов по вопросам хранения фольклора, начиная с вопросов физической сохранности и кончая аналитической работой». В России в течение долгого времени эти задачи решаются научно-исследовательскими институтами и вузовскими научно-образовательными центрами, сформированными на базе университетов, консерваторий, академий искусств и других учреждений высшего образования.

В настоящее время остро стоит вопрос о придании особого государственного статуса фондам документальных материалов по народной традиционной культуре (фондам фольклорно-этнографических, этнолингвистических, диалектных и других материалов). Эти фонды

содержат уникальные образцы словесного, музыкального, хореографического фольклора, богатейшую информацию о системе исторически сложившихся культурных ценностей народов России – о нравственных и эстетических идеалах, нормах поведения, особенностях диалектов и говоров, обычаях, обрядах, празднествах, исконных традициях народной художественной культуры в ее аутентичных формах. Фольклорно-этнографические коллекции, как правило, имеют комплексный характер и включают экспедиционные аудио- и видеозаписи, фотографии, рукописные материалы (дневники, полевые тетради, репертуарные списки и др.), а также предметы материальной культуры – музыкальные инструменты, народные костюмы, предметы быта и проч., – приобретенные в ходе экспедиций. Материалы каждой коллекции уникальны, записи многих произведений фольклора невозможно повторить, так как их носители ушли из жизни, а следующие поколения уже не владеют соответствующими знаниями и навыками. Так, например, традиция исполнения былин, в прошлом чрезвычайно развитая на Русском Севере, в настоящее время прекратила свое существование, и только благодаря фонозаписям, сохранившимся в архивах, мы имеем представление о звучании русского музыкального эпоса. Именно архивные материалы служат фундаментальной базой для изучения, сохранения и включения в современный культурный, научный, образовательный процесс нематериального культурного наследия народов и иных этнических общностей, проживающих на территории Российской Федерации.

Наиболее представительные фонды документальных материалов по народной традиционной культуре являются результатом планомерной экспедиционной работы, осуществляемой государственными научно-исследовательскими, образовательными учреждениями и организациями культуры. Необходимо законодательно закрепить обязанность этих организаций обеспечить сохранность такого рода фондов, чтобы исключить возможность их утраты и уничтожения. Известны случаи, когда под предлогом нехватки помещений руководство учреждений избавлялось от фольклорно-этнографических архивов, которые были спасены и сохранены уже вне этих учреждений исключительно благодаря усилиям собирателей и исследователей, понимающих истинную ценность этих материалов. Со своей стороны, государство должно оказывать всяческую поддержку организациям науки, культуры и образования в деле сохранении и пополнении фондов, популяризации документальных материалов, связанных с традиционной культурой народов РФ.

В современном российском законодательстве охраняемая область культурного наследия включает в себя только памятники материальной

культуры (памятники архитектуры, природно-культурные заповедники, музейные предметы и коллекции и т.п.), хотя необходимость принятия мер по защите так называемого нематериального культурного наследия в свете нового, более широкого понимания содержания культуры ощущается достаточно остро. В этом аспекте показательны инициативы ряда регионов по принятию норм, не нашедших отражения в федеральном законодательстве. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации на региональном уровне появились законы, касающиеся сохранения нематериального культурного наследия. Среди них: Ханты-Мансийский автономный округ (2003), Вологодская область (2004), Краснодарский край (2007), Ямало-Ненецкий автономный округ (2007), Республика Алтай (2008), Республика Тыва (2013). Кроме того, правительства многих субъектов Российской Федерации приняли постановления об утверждении специальных региональных программ по сохранению нематериального культурного наследия. На необходимость закона о нематериальном культурном наследии на федеральном уровне указали представители восьми парламентов на конференции Южно-российской парламентской ассоциации в Майкопе в ноябре 2014 года. Следует обратить внимание и на то, что в ноябре 2013 года на заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ был принят модельный закон по охране нематериального культурного наследия для стран-участниц содружества.

Все это свидетельствует о том, что в российском обществе назрела потребность законодательно закрепить практику ЮНЕСКО брать под свою защиту нематериальные культурные ценности народов и иных этнических общностей Российской Федерации на государственно-правовом уровне.

Такой закон должен быть направлен на регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов нематериального культурного наследия, на реализацию прав народов и иных этнических общностей на сохранение своей культурно-национальной самобытности, на реализацию конституционного права каждого гражданина на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении нематериального культурного наследия.

В нем должны быть определены общие принципы государственной охраны, использования и популяризации объектов нематериального культурного наследия народов РФ, порядок формирования, финансирования и реализации государственных и региональных программ в этой области, ведения единого государственного реестра таких объектов, а также регламент проведения их государственной экспертизы.

Необходимо на нормативно-правовом уровне закрепить формирование структуры государственных органов, уполномоченных в области сохранения, охраны, использования и популяризации объектов нематериального культурного наследия как единой системы, осуществляющей государственную политику в данной сфере и выполняющей контрольно-инспекционные и научно-методические функции.

Таким образом, закон, исходя из положения о непреходящей ценности и уникальности нематериального культурного наследия народов и иных этнических сообществ Российской Федерации, должен утвердить осуществление широкого спектра мер, имеющих целью не только сохранение объектов нематериального культурного наследия, но и включение их в активную социальную и культурную жизнь страны, что является одним из важнейших определяющих факторов развития современного общества и государства.

Несмотря на осознание в российском обществе значимости нематериального культурного наследия и необходимости принятия законодательных мер по его сохранению, Российская Федерация, в отличие от 140 стран, в том числе и входящих в СНГ Беларуси, Казахстана, Киргизии, Узбекистана, до сих пор не ратифицировала Конвенцию ЮНЕСКО 2003 года, хотя этот вопрос неоднократно обсуждался, особенно активно в 2013 году, в Министерстве культуры РФ и верхней палате Российского Парламента. О ратификации Конвенции ходатайствовали и некоторые субъекты Российской Федерации, например Псковская область.

Ратификация Россией Конвенции ЮНЕСКО представляется необходимой по многим причинам.

Принятие Конвенции позволит утвердить приоритет России как многонационального и поликонфессионального государства в деле сохранения нематериального культурного наследия всех проживающих на ее территории народов и повышения его значимости в жизни современного общества, особенно среди молодежи.

Международную площадку и авторитет ЮНЕСКО можно использовать для продвижения сложившегося в нашем государстве многовекового опыта бесконфликтного существования в едином культурном пространстве многих народов, исповедующих к тому же разные религии, а также мирных способов разрешения межнациональных конфликтов. Ратификация Конвенции будет способствовать продвижению традиционных для России духовных ценностей, включая патриотизм, приверженность к своей культуре и вместе с тем толерантность к культуре и обычаям других народов, почитание старших, ответственность за подрастающее поколение, незыблемость института семьи и многих других. Кроме того, такой

шаг повысит интенсивность культурного обмена как внутри России, так и с зарубежными странами, что представляется чрезвычайно важным для создания позитивного образа и поднятия престижа России за рубежом.

Ратификация Конвенции поможет успешно решить и важнейшие задачи, стоящие перед нашим государством в области национальной и культурной политики:

- выработать основы законодательства в сфере сохранения богатейшего нематериального культурного наследия народов России;

- использовать его возможности для формирования национальной и государственной идентичности;

- популяризировать словесный, музыкальный, хореографический фольклор, обряды и обычаи народов нашей страны, а также знания и умения в сфере народных ремесел в общероссийском и международном пространстве;

- более широко включать этнокультурный компонент в образовательные программы всех уровней;

- обеспечить последовательное и системное раскрытие культурного потенциала регионов РФ;

- сохранять природно-культурное пространство находящихся под угрозой исчезновения малочисленных народов РФ путем выработки оптимальных способов экономической деятельности в местах их компактного проживания;

- стимулировать развитие этнотуризма как стратегического ресурса социально-экономического развития регионов, не нарушая при этом экологии культурно-природных комплексов.

Ратификация Конвенции создаст благоприятные условия для консолидации российского общества, среди которых формирование устойчивых механизмов культурной преемственности, активное взаимодействие государственных учреждений различной ведомственной подчиненности, общественных организаций и отдельных граждан в деле сохранения и популяризации нематериального культурного наследия народов РФ, привлечение к этому всех социальных слоев и возрастных групп населения, организация детского и молодежного досуга на основе народных традиций в каждом из регионов России.

Принятие Конвенции и повышение общественного внимания к нематериальному культурному наследию народов РФ позволят каждому народу или этнической группе ощутить ценность не только своих, но и иных национальных традиций, поддержку и признание их равноценности государством, что в конечном итоге создаст благоприятные условия для оздоровления атмосферы внутри российского общества. Таким

образом может быть решена актуальная задача преодоления перекосов в духовной жизни общества, вызванных заполнением этнокультурного пространства явлениями, чуждыми российской ментальности и связанными с сектантством, неоязыческими, националистическими и экстремистскими течениями, вносящими раскол в российское общество.

Нематериальное культурное наследие, в котором сконцентрирован опыт многих поколений, актуально для общества вне зависимости от исторической эпохи, социальных и экономических условий. Опираясь на заложенный в нем потенциал можно успешно решить широкий круг современных социально-экономических, образовательно-воспитательных, культурно-экологических проблем как в сельской местности, так и в городах.

Часть II

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.Я. Рубинштейн
ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

Мы живем во времена реформирования практически всех секторов, в которых производятся, распространяются, сохраняются и потребляются опекаемые блага – продукты науки, образования, культуры и здравоохранения, объективно требующие бюджетного финансирования. К сожалению, реформы эти проводятся, в основном, неумело, с плохо просчитанными результатами и без выполнения самых необходимых требований, предъявляемых к подобным проектам¹. Последствия таких институциональных трансформаций – резкое ухудшение образования, развал Российской академии наук и нависший дамоклов меч над здравоохранением – заставляют с особым вниманием относиться к любым предложениям реформирования сферы культуры, которые в последний год – год культуры – посыпались, как из рога изобилия.

В соответствии с Постановления Правительства Российской Федерации (№ 888, п.11 от 07.10.2013) Министерством культуры России подготовлен «Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году» (<http://mkrf.ru/report/gosoklad/>). В декабре 2014 года был подписан. Указ Президента России «Об утверждении Основ государственной культурной политики» (<http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf>). Подготовлен черновой проект нового «Закона о культуре», в котором предпринята попытка объединить действующие частные законы в сфере культуры, снабдив его современными институтами экономического регулирования, с учетом специфики и особенностей культурной деятельности.

¹ См.: *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

Статус особого элемента общественной системы придают культуре две ее характеристики. Во-первых, она аккумулирует многовековой опыт народа: подавляющее большинство ценностей, которыми живет страна, созданы в прошлом, подчас далеко, и они во многом определяют ее дальнейшее развитие. Во-вторых, именно культура формирует самого человека, создает внутреннюю мотивацию его поступков и тем самым направляет нынешние и будущие изменения в стране, содействует становлению открытого и правового общества, гражданскому согласию. Сама культура обладает тремя уникальными ресурсами – творческим потенциалом ее создателей, накопленным веками и развиваемым из поколения в поколение; культурным наследием, являющимся результатом многовекового труда творцов; культурными традициями, материализованными в интересе населения к ценностям культуры.

При этом экономическая несостоятельность большинства организаций культуры, страдающих «болезнью цен»¹, отложенный во времени эффект культурной деятельности и отсутствие сиюминутных результатов² обязывают общество относиться к культуре с особой рачительностью, оберегая накопленный культурный потенциал, обеспечивая культурную деятельность необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Следует признать, что финансирование культуры как системы в нашей стране еще не сложилось. За годы новой России звучали разные предложения, призывающие к увеличению или к сокращению бюджетных ассигнований, к программно-целевому и проектному финансированию, к необходимости отказа от сметного финансирования и расширению

¹ См.: *Baumol W., Bowen W. Performing Arts: the Economic Dilemma. New York: The Twentieth Century Fund, 1966; Heilbrun J. Baumol's cost disease // A handbook of cultural economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2003, P. 91–101; Рубинштейн А.Я. Исследование опекаемых благ в сфере культуры: эконометрическая модель «болезни цен» // Культура и рынок. Опекаемые блага. СПб.: Алетейя, 2013. С. 12–66; *Rubinshteyn A. Studing «Patronized goods» in cultural sector. Econometric model of Baumol's disease. Part I. Creative and Knowledge Society // International Scientific Journal. 2013. № 1; Rubinshteyn A. Studing «sponsored goods» in Cultural Sector. Econometric model of Baumol's disease. Part II. Creative and Knowledge Society // International Scientific Journal. 2013. № 3.**

² *Musgrave R.A. Provision for Social Goods // Public Economics / Ed. by J. Margolis, H. Guitton. London: Besingstoke: Macmillan, 1969; Towse R. Introduction // A Handbook of Cultural Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2003, P. 3–14.*

экономической самостоятельности организаций культуры, к введению многоканальной системы, предусматривающей расширение источников поддержки культурной деятельности и участие в этом процессе институтов гражданского общества¹. Претворенные же в жизнь решения лишь усложнили положение организаций культуры, так и не обеспечив достойного финансирования, они ограничили их самостоятельность и увеличили зависимость от учредителей².

Не привели к позитивным сдвигам и принятые в эти почти четверть века базовые и специальные законы, которые косвенно и напрямую определяли порядок и процедуры финансирования культуры. При этом важнейшая и даже принципиальная норма «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» (№ 3612-1, ст. 45 и 46), создававшая условия для устойчивого финансирования культуры в виде законодательно закреплённой минимальной доли бюджетных расходов, неоднократно приостанавливалась по ходатайству Минфина, пока и вовсе в 2005 году не утратила силы. В этом же ряду появление иных нормативных актов, включая различные ведомственные программы и часто нелояльные и/или не учитывающие специфику и особенности культурной деятельности законы (например, № 94-ФЗ; № 44-ФЗ; № 256-ФЗ). Принятие же № 83-ФЗ завершило для культуры задуманный властью процесс бюджетного реформирования, вернувший Минфину монопольное право решать вопросы финансирования культуры, исходя из узковедомственных интересов, далеко не всегда совпадающих с интересами общества.

Иначе говоря, за все годы системных преобразований непосредственно в финансировании культуры ничего, в сущности, не изменилось. По-прежнему царствует многократно осуждённый «остаточный принцип»; отсутствуют экономически обеспеченные гарантии потребителям культурных благ, создателям культурных ценностей, работникам культуры и организациям культуры, учредителями которых являются государство или муниципальные образования; не снижается и даже растёт неравенство

¹ Подробный обзор институтов финансирования культурной деятельности можно найти в монографии: *Рубинштейн А.Я.* Введение в экономику исполнительского искусства. М.: Союзтеатр, 1991. С. 213–247; см. также: *Экономика культуры: новый ракурс старых проблем [Круглый стол] // Журнал Новой экономической ассоциации.* 2012. № 2(14). С. 128–156.

² *Игнатьева Е.Л.* Проблемы и перспективы развития сферы культуры в контексте реформ. Культура России. 2000-е годы. СПб.: Алетей, 2012. С. 53–59.

в обеспеченности регионов культурными благами¹; граждане России, как и раньше, фактически отстранены от прямого участия в принятии решений о государственных расходах на культуру.

На этом безрадостном фоне очевидный интерес представляют исследования российских ученых, занимающихся теоретическими и прикладными проблемами экономики культуры, анализ зарубежной практики в области культурной политики. Особую значимость среди них имеют работы, посвященные различным моделям финансирования культуры, которые могут быть распространены и на другие виды опекаемых благ – продукты науки, образования и здравоохранения, где, к сожалению, ощущается явный недостаток теоретических исследований. Остаются недостаточно разработанными вопросы эффективности инвестиций в сферу культуры, проблемы определения экстерналий и ряда косвенных эффектов, включая их измерение в смежных отраслях (например туризм), а также количественной оценки влияния культурной деятельности на экономическое развитие и формирование человеческого капитала. Наконец, особую актуальность в последнее время приобрели институты общественной поддержки культуры, основанные на прямом участии граждан в распределении бюджетных средств.

¹ *Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л.* Государственная поддержка культуры. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014. С. 122–133; Rubinstein A.R., Muzychuk V.Y. Optimization or Degradation Russian Culture between the Past and Future // *Social Sciences*. 2014. Vol. 45. № 4. P. 18–19.

Т.В. Абанкина¹

МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
КУЛЬТУРЫ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ
И ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

В каждой стране формируется своя модель государственного финансирования сферы культуры и искусства. Вместе с тем всем странам присущ постоянный поиск цельной концепции, дающей ответы на вопросы о сочетании различных инструментов финансового обеспечения сферы культуры, их эффективности и устойчивости. При всем многообразии ее отраслей и различий их экономического положения сфера культуры и искусства рассматривается как единый важный сектор национальной экономики и общества, развитие которого требует от государства комплексных мер поддержки. В данной статье сделана попытка проанализировать и обобщить теоретические концепции, на основании которых формируются модели государственной поддержки и финансового обеспечения сферы культуры.

Основной концепцией, лежащей в основе государственной поддержки культуры, несомненно, является *теория мериторных благ*² и ее дальнейшее развитие. Некоторые эксперты относят культуру к «смешанным благам», но все же ключевое значение имеет их мериторный характер, то есть их социальная значимость и общественная заинтересованность в стимулировании их потребления. А.Я. Рубинштейн продолжил традицию общественных финансов Р. Масгрейва и разработал теорию «опекаемых благ», то есть таких товаров и услуг, которые находятся под опекой

¹ Татьяна Всеволодовна Абанкина (tv-aba@ya.ru), кандидат экономических наук, профессор НИУ ВШЭ, директор Центра прикладных экономических исследований и разработок НИУ ВШЭ.

² Musgrave R.A. Provision for Social Goods // Public Economics / Ed. by J. Margolis, H. Guitton. London: Besingstoke: Macmillan, 1969.

государства¹. В рамках этой теории одним из ключевых тезисов обоснования государственной поддержки культуры становится необходимость компенсировать так называемую «болезнь цен», суть которой сводится к тому, что издержки производства в исполнительских искусствах растут быстрее доходов². Этот феномен был проверен и подтвержден на базе эмпирического исследования всей совокупности российских театров, концертных организаций и музеев за период с 1990 по 2010 годы³.

Таким образом, первую модель государственной поддержки культуры можно условно назвать *патерналистской*. Суть *патерналистской модели* – компенсировать за счет бюджетных субсидий дефицит доходов, возникающий у организаций культуры по объективным причинам, в том числе из-за «провалов рынка». В рамках этой модели финансирование культуры осуществляется через *бюджетные ассигнования*, которые в большинстве развитых европейских стран остаются одной из главных форм поддержки культуры и искусства. Однако затраты на эти нужды в общих расходах государственных бюджетов составляют сравнительно небольшую часть – от 0,2% до 2,5%. В России доля расходов на культуру в консолидированном бюджете составляла последнее десятилетие около 2,0–2,5%, причем в последние годы она скорее немного сокращалась, чем росла⁴.

Поддержка культуры и искусства из государственного бюджета осуществляется по нескольким каналам:

- в форме прямого финансирования;
- при помощи общих и целевых трансфертов субнациональным бюджетам;
- на основе совместного участия органов власти разного уровня в финансировании культуры и искусства.

Наряду с прямыми бюджетными ассигнованиями патерналистская модель предполагает и косвенные меры государственной поддержки через

¹ Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». Статья I. Опекаемые блага и их место в экономической теории // *Общественные науки и современность*. 2009. № 1; Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». Статья 2. Социодинамическое описание рынков опекаемых благ // *Общественные науки и современность*. 2009. № 2.

² Baumol W.J., Bowen W.G. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund, 1966.

³ Рубинштейн А.Я. Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». М.: Институт экономики РАН, 2012.

⁴ Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. *Государственная поддержка культуры*. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014

налоговые преференции. Это объясняется особой общественной значимостью творческого труда и создаваемого им продукта. Система налоговых льгот обычно распространяется как на производителей товаров и услуг культурного назначения, так и на финансовых доноров культуры.

Новый взгляд на модели поддержки культуры связан с распространением *теории человеческого капитала*, которая разрабатывается фактически параллельно с теорией общественных благ. Ключевое отличие нового взгляда от подхода, основанного на теории мериторных благ, состоит в том, что теория человеческого капитала постепенно, но кардинально изменила отношение к государственной поддержке образования, здравоохранения, культуры и экологии: они рассматриваются не только и не столько как социально-значимые потребности, нуждающиеся в «опеке» в форме государственного финансирования, сколько как *инвестиции, способные приносить отдачу*.

Первоначально под человеческим капиталом понималась лишь совокупность инвестиций в человека, повышающая его способность к труду – образование и профессиональные навыки. В дальнейшем понятие человеческого капитала существенно расширилось. Последние расчеты, сделанные экспертами Всемирного банка, включают в него потребительские расходы – затраты семей на питание, одежду, жилища, образование, здравоохранение, культуру, а также расходы государства на эти цели. Теоретические и прикладные исследования стоимости человеческого капитала, его вклада в социально-экономическое развитие стран и городов, оценки отдачи от инвестиций в человеческий капитал постепенно позволили включать эти понятия в политическую повестку и стратегические документы в разных странах, включая и Россию. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года¹ культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний». Причина исключительной роли культуры при переходе от сырьевой к инновационной экономике заключена в повышении профессиональных требований к кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества».

Таким образом, вторую модель государственной поддержки культуры, вытекающую из теории человеческого капитала, можно условно назвать *инвестиционной*. Суть *инвестиционной модели государственной поддержки*

¹ Эта концепция утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

культуры состоит в увеличении государственных инвестиций в гуманитарную сферу для обеспечения перехода к инновационной экономике, основанной на знаниях, и устойчивого социально-экономического развития.

Финансовое обеспечение сферы культуры в соответствии с инвестиционной моделью «выходит» за рамки бюджетных ассигнований, предусмотренных для культуры и искусства, они начинают финансироваться за счет более широких социально-экономических программ: программы регионального развития, увеличения занятости, помощи малому бизнесу, реконструкции городской хозяйственной инфраструктуры, профессионального обучения и переподготовки кадров. Возрастает значение совместного финансирования организаций культуры и инвестиционных проектов из бюджетных и внебюджетных источников.

Финансирование сферы культуры на основе партнерского участия государства и корпоративных спонсоров становится в Европе все более заметной формой поддержки, что способствует значительному притоку средств из частного сектора. В рамках инвестиционной модели государственной поддержки функции по финансированию культуры распределяются между разными органами власти и ведомствами. Например, министерство обороны финансирует военные оркестры, министерство юстиции – культурную деятельность в местах заключения, министерство образования – преподавание различных дисциплин, относящихся к сфере культуры, в общеобразовательных школах. В целях повышения эффективности бюджетного финансирования создаются межведомственные инвестиционные программы в сфере культуры.

Во многих странах наряду с бюджетным финансированием получило распространение государственное финансирование из внебюджетных фондов, формирование которых оправдывалось «особыми потребностями» отраслей культуры в финансовых средствах и «национальными интересами» по развитию человеческого капитала. Ресурсы фондов формировались за счет поступлений из центрального бюджета, а также налогов на радио- и телевизионные компании, кинопрокат и других специальных налогов. Были существенно расширены налоговые и другие стимулы для частных доноров. Такая мера позволила привлечь значительные инвестиции на ремонт и модернизацию театров и художественных галерей. Для аккумуляции инвестиционных ресурсов наряду с обычными налогами для сферы культуры используются также специфические формы обложения, обусловленные особенностями формирования доходов в этой сфере. В ряде стран Северной Европы и во Франции применяется такой специфический налог, как отчисление 1% стоимости строительства

государственных учреждений на приобретение произведений изобразительного искусства.

Во многих странах при распределении финансовых ресурсов, направляемых на развитие человеческого капитала, широко используются посреднические негосударственные организации. Стал доминировать принцип «вытянутой руки», обеспечивающий минимальное участие чиновников в оценке достоинств художественных произведений, творчества организаций и деятелей культуры. Это один из самых демократичных методов, обеспечивающий высокую эффективность государственного инвестирования в сферу культуры на конкурсной основе.

Новый подход к финансированию культуры связан с переходом к постиндустриальному типу социально-экономического развития. Некоторые из европейских стран, прежде всего Голландия и Великобритания, выбирают курс на деиндустриализацию как ведущую стратегию развития для своих городов. Начиная с 70-х годов прошлого века, поддержка культуры становится стратегическим приоритетом политики этих стран. Разработанные тогда проекты легли в основу программ поддержки креативного сектора экономики – творческих индустрий, которые способствуют увеличению инвестиционной привлекательности территорий, росту квалификации работников, мотивации инноваций и творчества, повышению конкурентоспособности городов и стран. Развитие творческих индустрий стало программой социальной адаптации, позволившей многим странам перейти к «новой занятости» в постиндустриальной экономике.

С этого времени началась эра «креативной экономики», теорию которой стали развивать в своих, уже классических работах Ричард Флорида, Чарльз Лэндри, Джон Хокинс и многие другие исследователи и эксперты¹. В результате они сумели сформировать объемное представление о креативном кластере в современном мире – Планете со своим креативным этносом, новой экономикой и развивающимися городами. В контексте современных тенденций к культуре начинают относиться как к ресурсу новой экономики и действующему агенту развития, источнику нового мышления. Широко обсуждается и обосновывается тезис, что именно культура аккумулирует позитивные эффекты в разных сферах, позволяет превратить слабые стороны в сильные, что переход к позиции сотрудничества и кооперации организаций культуры с другими субъектами позволяет улучшать городскую среду, развивать туризм, привлекать

¹ Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: Классика – XXI, 2005; Лэндри Ч. Креативный город. М.: Классика – XXI, 2005; Хокинс Дж. Креативная экономика. М.: Классика – XXI, 2011.

инвестиции, тем самым инициировать создание новых рабочих мест, решение социально-экономических проблем и конфликтных ситуаций в современном мире.

Таким образом, третью модель государственной поддержки культуры, вытекающую из креативной экономики, можно условно назвать *стимулирующей*. Суть *стимулирующей модели государственной поддержки культуры* состоит в создании условий, стимулирующих развитие творческих индустрий и приток креативного класса за счет высокой миграционной привлекательности страны для обеспечения ее международной конкурентоспособности и опережающего социально-экономического развития в глобальной экономике.

Фактически, меры финансовой поддержки культуры в креативной экономике сосредотачиваются на трех основных направлениях:

- созданию благоприятной среды для творческого бизнеса;
- налоговых льготах и преференциях для творческой личности и творческой организации;
- обеспечении защиты интеллектуальной собственности и результатов творческого труда.

Основной формой поддержки становится программное и проектное финансирование. В международной практике творческие индустрии давно стали устойчивым приоритетом культурной и социально-экономической политики, вошли в повестку развития многих городов Европы, Азии и Америки. Города, выходящие за границы стран, становятся глобальными или мировыми городами, они имеют свое место и лицо на карте мира. Проекты по деиндустриализации и поддержке творческих кластеров были осуществлены в США, Канаде, Германии, Франции, Австрии, Испании, а также в Англии («Творческий Лондон» – стратегия, которая была принята одной из первых). Масштабные программы поддержки творческих индустрий реализуют страны Юго-Восточной Азии, в первую очередь Китай. Творческие кластеры в России появились сравнительно недавно. Только сейчас нарабатывается практика устойчивых механизмов поддержки творческих индустрий в регионах и городах России.

Стимулирующая модель поддержки культуры и искусства в европейских странах реализуется путем принятия государственных мер по улучшению материального положения артистов, художников и других творческих работников. Они обычно пользуются дополнительными льготами по вычету из налоговой базы расходов на профессиональную деятельность. С развитием коммерческой деятельности организаций культуры все более заметную роль в их финансировании стал играть банковский кредит. Государство содействует организациям культуры

в получении банковских ссуд, предоставляя гарантии по кредитам. Главное, что венчурные компании стали активно работать с культурными проектами и творческим предпринимательством. Стимулирующая модель поддержки культуры стала широко использовать гранты, содержащие условия встречного финансирования. Задачей подобных грантов является не только улучшение финансового положения организаций культуры, но и содействие их адаптации к рыночной среде.

Обеспечение защиты интеллектуальной собственности является одним из ключевых направлений поддержки творческих индустрий. Из-за неконтролируемого массового воспроизведения и тиражирования продуктов художественного творчества возникла проблема компенсации потерь в доходах авторов, исполнителей и производителей. Проблема в значительной мере была решена путем расширения авторских и смежных прав и введения специальных налогов на копирование, технические и другие копировальные средства, сбор от которых в той или иной форме стал использоваться на возмещение названных потерь.

Подводя итоги, можно констатировать, что выделенные модели государственной поддержки культуры – *патерналистская, инвестиционная и стимулирующая* – не альтернативны, они дополняют друг друга, а не исключают. В этом и заключается феномен культуры – она представляет собой синкретичный, сложноустроенный гуманитарный сектор современной экономики; только объединением финансовых инструментов, нацеленных на разные результаты, можно «стянуть» из разных источников необходимые ресурсы для полноценного развития сферы культуры.

Е.А. Хаунина¹
ОТ ЦЕРКОВНОГО НАЛОГА К ИНСТИТУТУ
ИНДИВИДУАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ НАЗНАЧЕНИЙ

Этапы исторического развития отношений государства и церкви в конце XIX – середине XX века, последовавшие за этим законодательные инициативы способствовали созданию новой модели финансовой поддержки социально значимых видов деятельности. С конца 1990-х годов в ряде европейских стран развивается институт «процентной филантропии» (*percentage philanthropy*), основанный на принципе «налогового назначения» и позволяющий гражданам отчислять на общественно-полезные цели от 0,5% до 2%². Речь идет о механизме расходования государственных средств, который предоставляет налогоплательщикам право в рамках определенных ограничений направлять финансовую поддержку на социально-культурную сферу из уплачиваемого подоходного налога без увеличения налогового бремени и дополнительных взносов. Рассмотрим основные этапы развития института бюджетного

¹ Екатерина Андреевна Хаунина (haunina@mail.ru), старший научный сотрудник Государственного института искусствознания, старший научный сотрудник ИЭ РАН, доцент Школы-студии МХАТ.

² Kuti E., Vajda A. Citizen's Votes for Non-Profit Activities in Hungary // Nonprofit Information and Training Center – Non-Profit Research Group. 2000; Bódi G. The system of 1% designation and other forms of support for NGOs in Hungary (2007) // <http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/BODI2007web.pdf> [дата обращения 20.04.2015]; Хаунина Е.А. «Процентная филантропия» – проблемы трансплантации успешного института финансовой поддержки культурной деятельности // Культура и рынок. Опекаемые блага / Под ред. А.Я. Рубинштейна, В.Ю. Мусычук. СПб.: Алетея, 2013. С. 164–179.

назначения¹ от церковных налогов до современных моделей «процентной филантропии».

Церковный налог является одним из старейших налогов в современном налоговом законодательстве. Церковное имущество христианских общин первых веков формировалось благодаря добровольным пожертвованиям их членов и внешних жертвователей. Есть также свидетельства о существовании добровольного налога, вводимого, вероятно, когда постепенно стал ослабевать первый жертвенный порыв составивших общину христиан². В Западной Европе десятина первоначально была добровольным приношением в церковь десятой части доходов прихожан, но постепенно церковь стала собирать свой собственный обязательный налог. Государства стали способствовать сбору церковных налогов и выступать посредниками в этом деле. Таким образом, церковный налог становится частью обязательных государственных налогов.

Современное понимание церковного налога трактуется как часть дохода человека, добровольно указавшего в налоговых документах свое членство в религиозной общине, удерживаемого государством и перечисляемого на содержание священнослужителей и церковного имущества. При этом в Европе наблюдается большое разнообразие подходов в финансировании деятельности церквей (Рис. 1). Даже в тех странах, где государство отделено от церкви, финансовая поддержка отражает заинтересованность государства в решении религиозными организациями тех общественных задач, при осуществлении которых они могут быть достаточно эффективны. Надо заметить, что модели поддержки церкви во многом схожи с финансированием культурной деятельности. Поддержка может осуществляться в форме бюджетных ассигнований, проектного финансирования отдельных расходов церковных организаций, предоставления налоговых преференций и т.п. Эти механизмы носят избирательный характер, устанавливая конкретные виды общественно значимой деятельности религиозных организаций, требования к ним, дающие право на получение льгот и участие в государственных программах финансирования.

Прямое государственное финансирование церкви предполагает выделение ежегодных ассигнований, грантов и иных форм финансовой

¹ *Рубинштейн А.А.* Методологический анализ теории опекаемых благ. М.: Институт экономики РАН, 2014.

² *Лукин С.В.* Дар, пожертвование, налог: христианское нормативное учение и исторические формы // Христианское чтение. 2011. № 4 (39). С. 6–30.

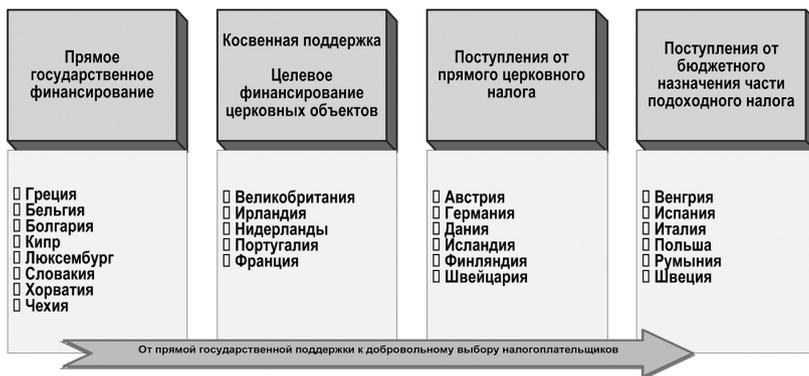


Рис. 1. Современные модели финансирования церковных организаций в Европе
Источники: Социальное партнерство государства и религиозных организаций. Монография. М.: Научный эксперт, 2009. С. 89–99; Тинский Г. «Церковная десятина» в Европе (27.05.2012) // <http://www.echo.msk.ru/blog/gtinsky/892751-echo/>

поддержки основным государственным конфессиям. Такая практика продолжает существовать в Греции, Бельгии, Болгарии, Чехии и др. европейских странах.

Косвенная поддержка церковной деятельности, подобная льготам, предоставляемым некоммерческим организациям, существует в большинстве европейских стран. Признавая, что содержание церковных сооружений входит в сферу государственных интересов, в Великобритании, Франции, Ирландии из бюджета выделяются средства на эту весьма затратную статью.

Прямой церковный налог, обязательный для уплаты всеми членами церковных общин, существует в Австрии, Германии, Дании, Исландии, Финляндии и Швейцарии. В этих странах церковные налоги встроены в налоговые системы, общий порядок начисления и взимания церковного налога определяется спецификой действующего законодательства. Налог взимается дополнительно к подоходному налогу или налогу на прибыль (Швейцария). Поступления от налога направляются на зарплаты и социальное обеспечение священников, уход за культовыми сооружениями, преподавание религии в школах и финансирование социальных программ церкви.

Например, в *Германии* христиане составляют, по разным данным, около 60% населения страны, поступления от церковного налога весьма

существенны: в 2011 году – более 9,4 млрд. евро¹. Факультативность данного налога заключается в том, что атеисты и верующие других религиозных общин церковным налогом не облагаются². В последние годы возросло количество прихожан, покидающих церковь³, и самая распространенная причина – нежелание связывать свою веру с принудительной оплатой высокого налога. После официального отказа налогоплательщика теряют право пользования услугами, предоставляемыми церковными организациями.

Следующая форма поддержки церкви демонстрирует модель прямого участия граждан в распределении части бюджетных средств (Италия, Испания, Венгрия, Румыния и др.). Развитие этого механизма пришлось на вторую половину XX столетия и во многом было связано с общественной дискуссией по изменению роли церкви в современном обществе при сохранении финансовых источников для ее существования. Верующие получили возможность добровольно финансировать религиозные организации, направляя часть (от 0,5 до 1%) своего подоходного налога. Дополнительной мерой к перечислению средств церковным институциям стало появление альтернативных вариантов выбора социально-гуманитарных или культурных программ.

С 1990 года в Италии начала действовать новая система финансирования церкви – на смену прямым бюджетным ассигнованиям пришел альтернативный механизм направленного финансирования по выбору налогоплательщика. В настоящее время на основании ежегодной налоговой декларации о доходах плательщики могут направить часть своего налога на доходы физических лиц в размере 0,8% (данный механизм получил название «*otto per mille*» – «8 промилле») на поддержку религиозных

¹ Суд в Германии подтвердил право церкви собирать налог (27.09.2012) // http://www.bbc.co.uk/russian/society/2012/09/120927_germany_court_church_tax_verdict.shtml [дата обращения 21.04.2015].

² От церковного налога освобождаются дети и студенты, а также неимущие, безработные, получатели социального пособия и др.

³ В 2010 году около 181 тыс. человек в Германии официально покинули ряды католической церкви, в 2011 году – более 100 тыс. человек. За последние пять лет количество немецких протестантов сократилось более чем на миллион. См.: Розэ А. Бог простит за 125 евро. Налоги для церкви собирает государство // Российская газета. 2012. 17 октября [http://www.rg.ru/2012/10/17/germany.html]; В Германии число протестантов сокращается быстрее, чем католиков (26.11.2008) // <http://www.pravoslavie.ru/news/28432.htm> [дата обращения 21.04.2015].

конфессий или финансирование проектов социально-гуманитарного характера¹. Если в декларации выбор не сделан, соответствующая доля распределяется пропорционально на основании предпочтений, указанных другими плательщиками.

Государство осуществляет прямое управление средствами, предназначенными гражданами на социальные проекты. Заявители получают финансирование на конкурсной основе. Например, в 2010 году сохранение культурного наследия было поддержано в форме 262 проектов на сумму более 107 млн. евро, что составило 74,6% средств, выделенных на госпрограммы². Дискуссия об эффективности института «восьми промилле», начавшаяся еще десятилетие назад, не утихает и по сей день. Однако справедливости ради надо отметить, что около 70% культурного наследия Италии носит религиозный характер: из 95 тыс. церквей – 85 тыс. отнесены к разряду объектов культуры, в числе которых 1 535 монастырей, 3 000 монументальных комплексов, 5 500 библиотек, 26 000 архивов, 700 церковных коллекций и т.п. Поэтому средства, полученные католической церковью от 0,8% подоходного налога граждан, ежегодно также направляются на содержание музеев, архивов и библиотек, защиту и охрану культурных объектов, реставрацию, поддержание инфраструктуры и др.

С 2006 г. граждане *Италии* получили дополнительную возможность «назначения» своего подоходного налога³. Механизм 0,5% НДФЛ по выбору налогоплательщика («*cinque per mille*» – «5 промилле») предусматривает возможность поддержки волонтерских организаций, финансирования научных исследований, социальной деятельности местного сообщества, любительского спорта, деятельности по сохранению и развитию культуры и искусства⁴. Важно, что решение перечислить выбранному сектору или организации 0,5% от подоходного налога не исключает возможности перечисления 0,8% церкви или государственным программам⁵. Ежегодно

¹ Порядок сбора и распределения этих средств между заявителями прописан в Указе Президента Республики d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76 с изменениями и дополнениями от 26 апреля 2013 года № 82.

² La ripartizione della quota dell'otto per mille IRPEF per il 2010 (2010) // http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/BI0350.htm#_Toc278992388 [дата обращения 21.04.2015].

³ Legge 23 dicembre 2006 n. 266.

⁴ Данное направление с 2012 года включено в налоговые декларации.

⁵ Гражданин имеет право не пользоваться своим правом перечисления, тогда вся сумма его налога направляется в бюджет государства.

государство определяет максимальную квоту, которая может выделяться соответствующим организациям из уплачиваемых гражданами налогов в рамках «пяти тысячных». В 2014 году эта квота, как и в предыдущие годы, составляет не более 400 млн. евро.

В Испании с 2007 года католическая церковь более не получает ежегодные государственные субсидии. По аналогии с итальянской моделью граждане получили возможность добровольного отчисления 0,52% своих налогов¹, позже доля возросла до 0,7% подоходного налога. Кроме поддержки католической церкви налогоплательщикам предоставляется возможность поддержать разнообразные социальные проекты (*finessociales*²). Законодательство разрешает выбрать оба варианта, сумма подоходного налога при этом не увеличивается. В 2011 году более 9 млн. человек сделало выбор в пользу католической церкви, которая получила больше 247 млн. евро. Средства, направленные налогоплательщиками в социальную сферу, распределяются на основе грантов или иных программ софинансирования государственных учреждений и НКО. В условиях глубокого экономического кризиса граждане страны стали более активны в использовании своего права перераспределения подоходного налога, что позволило поддержать более тысячи социально-гуманитарных проектов, реализованных 425 государственными и некоммерческими организациями.

В странах Центральной и Восточной Европы (Венгрии, Литве, Польше, Румынии и Словакии) принцип «налогового назначения» реализуется в модели «процентной филантропии». В Венгрии в 1996 году был принят отдельный закон «Об однопроцентном отчислении», разработанный на основе итальянского опыта поддержки церковных организаций. Налогоплательщики получили право направить 1% подоходного налога некоммерческим и государственным организациям социально-культурного сектора, указав получателя в налоговой декларации³.

¹ См.: Испания. Анфас и профиль / Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь Мир, 2007; La Constitución Española. Aprobada por Las Cortes ensesionesplenarias del Congreso de los Diputados y del Senadocelebradas el 31 de octubre de 1978.

² Программы включают следующие направления: социальная поддержка безработных и малообеспеченных граждан, социальная адаптация инвалидов, охрана окружающей среды и др.

³ Act CXXVI of 1996 (2006). On the Use of a Specified Amount of Personal Income Tax in Accordance with the Taxpayer's Instruction. Legge 27 December 2006, n. 296 // <http://www.ecnl.org/index.php?part=13materials&datasent=1&topic=120&category=&keyword=>,

В 1998 году официальные религиозные конфессии страны также стали получать 1% подоходного налога¹. В настоящее время механизм бюджетного назначения реализуется по формуле: 1% (НКО, благотворительные фонды, бюджетные учреждения) + 1% (церковь, альтернатива – ежегодные государственные программы). В 2010 году более 3 млн. человек в Венгрии направили около 55 млн. евро на благотворительные цели. По данным налоговых деклараций за 2011 год, НКО получили 31,9 млн. евро, 6,3 млн. евро – государственные программы и 16,7 млн. евро было предназначено на нужды 185 церквей.

Для России исследование европейского опыта необходимо для построения собственной модели института бюджетного назначения, понимаемого в более широком формате, нежели «процентная филантропия». Важнейшими аспектами российской модели являются прямое участие граждан в распределении бюджетных средств, формирование основ массовой благотворительности и привлечение дополнительных финансовых ресурсов в социально-культурную сферу.

¹ До 1998 года Парламент ежегодно выделял бюджетные ассигнования на поддержку церкви.

В.Ю. Муzychук

ИНСТИТУТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КУЛЬТУРЫ: КОНКРЕТНЫЕ ПРИМЕРЫ

Построение в России эффективной системы многоканального финансирования культуры и искусства предполагает внедрение новых институтов общественной поддержки, зарекомендовавших себя с положительной стороны в зарубежной практике. В этой связи определенный интерес представляют малоизвестные в России институты поддержки культуры и искусства, успешно применяемые в США: через систему налоговых вычетов и программы «отмеченных долларов».

Институт налоговых вычетов. В США *tax credits* означает «разрешенный законом прямой (доллар за доллар) вычет определенных расходов из общей суммы налогов»¹. Обычно имеются в виду социально мотивированные и общественные расходы. В отличие от обычных налоговых льгот, которые снижают размер налогооблагаемого дохода налогоплательщика на величину благотворительных пожертвований в пределах разрешенного законом лимита, *tax credits* позволяет вычитать полностью или частично сумму благотворительных пожертвований из объема налоговых платежей, которые налогоплательщик обязан перечислить в бюджет.

¹ В отечественной литературе эту форму очень часто некорректно называют налоговым кредитом, дословно переводя англоязычный термин на русский язык. Однако это вызывает определенную путаницу, так как в соответствии с финансово-экономической терминологией под налоговым кредитом понимается отсрочка в уплате налоговых платежей.

На федеральном уровне действует Федеральная программа восстановления исторической недвижимости (*Federal Historic Rehabilitation Tax Credit*). Программа была инициирована в середине 70-х годов XX века сенатором от Мэриленда Гленном Билом (Glenn Beal) и законодательно утверждена Законом о налоговой реформе 1976 года (*Tax Reform Act of 1976*). В рамках данной программы предоставляются налоговые вычеты по подоходному налогу индивидуальным владельцам и налогу на прибыль корпоративным собственникам исторической недвижимости при обязательном условии, что она используется в коммерческих целях и приносит доход¹.

В программе задействованы два вида льгот: *20% tax credits* – вычет из суммы налоговых платежей 20% стоимости ремонтно-восстановительных работ в отношении исторических зданий, внесенных в Национальный реестр исторических мест (*National Register of Historic Places*), и *10% tax credits* – вычет из суммы налоговых платежей 10% стоимости ремонтно-восстановительных работ в отношении зданий, построенных до 1936 года, но не имеющих статус исторического места. Существующая система действует с 1986 года, тогда как первоначально налоговый вычет составлял 25% от стоимости ремонтно-восстановительных работ и был снижен до 20% при президенте Рональде Рейгане (*Tax Reform Act of 1986*).

За всю историю существования программы было привлечено порядка 62 млрд. долл. для восстановления 38 тыс. объектов исторической недвижимости. Ежегодно в программе участвуют около 1000 проектов по всей стране, аккумулирующих порядка 4 млрд. долл. в год для реставрации и сохранения исторических зданий. В 2012 году в рамках программы 5,3 млрд. долл. было направлено на восстановление культурно-исторической недвижимости².

Данная программа имеет свой аналог в различных штатах США с теми или иными особенностями. Так, в штате Монтана действует программа, которая дополняет федеральную и предоставляет дополнительные налоговые преференции. В соответствии с *Historic Property Preservation Credit* индивидуальным владельцам исторической недвижимости, внесенной в Национальный Реестр исторических мест и используемой в коммерческих целях, предоставляется вычет из суммы подоходного налога штата

¹ Программа не распространяется на исторические здания, которые используются для личного проживания.

² Federal Tax Incentives for Rehabilitating of Historic Buildings. 35th Anniversary. National Park Services. US Department of the Interior Technical Preservation Services. Washington, March 2013. P. 1.

в размере 25% от суммы налогового вычета, заявленного в декларации по федеральному подоходному налогу¹.

В штате Монтана с 1997 года действует программа *Montana Tax Credit for Gifts to Endowments*. Программа инициирована с целью привлечения благотворительных пожертвований от индивидуальных лиц и корпораций в благотворительные фонды. Перечень благотворительных фондов, которым законодательно разрешено принимать благотворительные пожертвования, указан в налоговой декларации штата. Каждый налогоплательщик имеет право перечислить благотворительные пожертвования в один из указанных фондов и получить налоговый вычет из суммы налогового платежа. Например, часть благотворительных пожертвований в Йеллоустонский художественный музей (*Yellowstone Art Museum*) квалифицируется как вычет из суммы налогового платежа по подоходному налогу или налогу на прибыль. Однако указанный вычет возможен только в размере 40% от величины пожертвования, в то время как сама сумма пожертвований может быть в пределах 10 тыс. долл. по индивидуальной налоговой декларации (20 тыс. долл. при подаче совместной декларации), но не может превышать фактическую величину налогового платежа в бюджет штата.

Институт «отмеченных долларов». Заслуживает не меньшего внимания американский опыт введения так называемых *check-off programs* – специальных программ, где налогоплательщик заявляет о своем желании перечислить фиксированную сумму денег для поддержки того или иного проекта, поставив («*checks-off*») определенную отметку в соответствующей графе своей налоговой декларации по подоходному налогу. Этот метод финансирования социально значимых инициатив впоследствии стал называться как «отмеченные доллары» (*check-off dollars*).

Следует обратить внимание на тот факт, что, несмотря на единое название – *check-off programs*, программы «отмеченных долларов» на федеральном и региональном уровнях кардинальным образом отличаются друг от друга. На федеральном уровне речь идет о перенаправлении части налоговых отчислений (*redirecting of his/her tax liability*) на поддержку того или иного социально значимого проекта путем «отмеченных долларов». На уровне штатов эти программы реализуются за счет отчислений из средств, которые представляют собой возврат налогоплательщику

¹ Morrison S. Individual Tax Income Credit and Selected Deduction Analysis. A Report prepared for Revenue and Transportation Interim Committee. Montana Legislative Fiscal Division: February 2014. P. 12.

излишне перечисленных им сумм налога (*refund*), то есть, по сути, собственных средств.

Первым штатом, в котором появилась программа поддержки искусства за счет «отмеченных долларов», стал Орегон. Однако она просуществовала только в течение 8 лет (с 1985 по 1993 год). Программа была инициирована представителями культурного сообщества и направлена на строительство и совершенствование инфраструктуры культуры. Из 50-ти штатов США Орегон находился на 49-м месте по размеру государственных расходов на искусство, поэтому возникла необходимость в поиске альтернативных источников финансирования искусства (*Use arts check-offs. The Register Guard, Feb. 24, 1986*). Для этих целей Комиссией по делам искусства штата Орегон был создан специальный фонд, который аккумулировал «отмеченные доллары», – Фонд программ культурного назначения (*Cultural Facilities Program Fund*).

По мнению экспертов, в первые три-четыре года своего существования программа была очень успешной. Она генерировала порядка 150 тыс. долл. в год. Во многом это объяснялось тем, что в налоговой декларации того времени было всего два проекта, связанных с «отмеченными долларами», один из которых – по поддержке инфраструктуры культуры. За 8 лет существования программы максимум средств удалось собрать в 1986 году – 167 тыс. долл.¹ По мере того как перечень программ с «отмеченными долларами» расширялся, размеры собранных средств стали катастрофически снижаться. В 1990–1991 годах программа собирала менее 50 тыс. долл. в год, в то время как Комиссия по делам искусства штата Орегон ежегодно тратила порядка 20 тыс. долл. для рекламы и продвижения данной кампании. Поэтому с 1992 года рекламная кампания была прекращена. С 1994 года программа была выведена из перечня программ «отмеченных долларов» в налоговой декларации штата Орегон в связи с тем, что она не набрала необходимого минимума в 50 тыс. долл. за два года подряд (1992–1993) в соответствии с постановлением Департамента по налогам и сборам штата².

¹ Rafool M., Loyacono L. Creative Solutions for Funding the Arts. National Conference of State Legislatures: Alternative Sources of State Funding for the Arts. Denver, 1995. P. 20 [http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/4150.pdf]

² The Efficacy of Tax Check-offs as a Method of Funding the Arts. Prepared for the Idaho Commission on the Arts. January 29, 1998. P. 3 [http://www.westaf.org/assets/pdf/efficacy_tax_checkoffs1998.pdf]

В Виргинии действуют две программы «отмеченных долларов» в области искусства и культуры: через Фонд искусств Виргинии (*Virginia Arts Foundation*), созданный в 1997 году, и Фонд исторических ресурсов (*Historic Resources Fund*), созданный в 1998 году. По данным за 1999 год в 2077 налоговых декларациях стояла отметка о пожертвовании средств в Фонд искусств Виргинии, а объем собранных средств составил 25,7 тыс. долл. В Фонд исторических ресурсов было пожертвовано 17,3 тыс. долл., что нашло отражение в 1607 налоговых декларациях.

Алабама стал вторым штатом в истории США, который ввел программу «отмеченных долларов» для поддержки искусства. Эта программа была введена в 1982 году и направлена на сбор благотворительных средств для развития образования в области искусства. В налоговой декларации по подоходному налогу штата Алабама за отчетный 1982 год налогоплательщику предлагалось перечислить 1\$, 5\$, 10\$ или другую сумму в Фонд развития искусств (*Arts Development Fund*), который по сей день успешно функционирует и находится в ведении Совета по делам искусств штата Алабама (*Alabama State Council on the Arts*). В первые годы существования проекта средства фонда использовались для субсидирования студентов, посещающих крупные культурные события и институции. Речь идет о специальной программе (PASS), в соответствии с которой 50% стоимости входного билета компенсировалось студентам за счет средств фонда. С тех пор как средств, собранных за счет «отмеченных долларов», стало недостаточно, Совет по делам искусств и гуманизма (бывший Совет по делам искусств штата Орегон) стал дополнительно перечислять в фонд средства из бюджета штата¹.

В 2002 году в двух штатах (Алабама и Виргиния) существовали программы, связанные с поддержкой искусства за счет «отмеченных долларов». Известно, что подобные инициативы предпринимались в Нью-Йорке в начале 1980-х годов, но они встретили жесткое сопротивление со стороны законодательного органа штата, а также отдельных представителей культурного сектора².

С 2011 года программа по культуре была введена в Калифорнии. В налоговых декларациях появилась графа о перечислении «отмеченных долларов» в Фонд Совета по делам искусств (*Arts Council Fund*). Однако по итогам года она не набрала нижнего порогового значения

¹ The Efficacy of Tax Check-offs as a Method of Funding the Arts. Prepared for the Idaho Commission on the Arts. January 29, 1998. P. 4.

² *Freedman S.* Staff Cuts Reshaping State Arts Council / *The New York Times*. 1984. 16th of February.

в 250 тыс. долл. и таким образом не попала в налоговую декларацию следующего года. В 2012 году культурная общественность приложила большие усилия к тому, чтобы поддержать инициативу с «отмеченными долларами» для поддержки культуры. Губернатор Калифорнии подписал специальный закон (*Senate Bill 571*), в соответствии с которым в налоговых декларациях по итогам 2013 года вновь появилась программа, связанная с поддержкой искусства, но уже под другим наименованием – «Сохраним искусство в школах» (*«Keep Arts in Schools»*). Согласно закону, на поддержку искусства можно пожертвовать от 1\$ и выше из суммы возврата излишне уплаченных налоговых отчислений. По данным Национальной ассамблеи агентств по делам искусств (*National Assembly of State Art Agencies, NASAA*) за 2012 год, только в трех штатах США (Алабама, Калифорния и Виржиния) действовали программы «отмеченных долларов» в области искусства.

Несмотря на относительно низкий объем собираемых средств, в отдельных штатах время от времени предпринимаются попытки по введению подобной инициативы. Так, в штате Огайо в 2011 году Историческое общество Огайо (*Ohio Historical Society*) инициировало программу «отмеченных долларов» через Фонд истории (*History Fund*) для сохранения культурных объектов и археологических мест штата, а также поддержки местных исторических, археологических и генеалогических обществ, публичных библиотек, университетских архивов и специальных коллекций. В 2013 году Фонд истории, отчисления в который были отмечены в 15 890 налоговых декларациях, собрал чуть более 137 тыс. долл. Средний размер пожертвования составил 8,63 долл.

Для России рассмотренные институты общественной поддержки культуры и искусства, применяемые в США, представляют интерес в части возможностей их использования при разработке мер экономического регулирования культурной деятельности.

А.Я. Рубинштейн
ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ДЕСЯТЬ ТЕЗИСОВ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА
«О КУЛЬТУРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В условиях рыночных отношений и объективной неспособности к самокупаемости большинства организаций культуры¹ бюджетные расходы в этой сфере должны непосредственно отражать государственные гарантии финансовой поддержки культурной деятельности в форме различных обязательств, охватывающих три типа ее участников: население – потребителей культурных благ; работников культуры, участвующих в процессах создания, сохранения, распространения и потребления культурных благ; государственных и муниципальных учреждений культуры.

1. Гарантии потребителям культурных благ – это предусмотренные Конституцией РФ гарантии доступности для всех граждан продуктов культуры, создаваемых государственными и муниципальными учреждениями культуры. Такие гарантии следует зафиксировать в каждом регионе Российской Федерации на уровне доступности культурных благ в базовом году и возможности ее увеличения в последующие годы. При оценке государственных обязательств в отношении доступности культурных благ, создаваемых государственными и муниципальными учреждениями культуры, следует использовать средний уровень цен на платные услуги этих организаций, сложившийся в базовом году, и необходимые для сохранения этого уровня цен объемы бюджетных субсидий отдельно по каждому региону и виду культурной деятельности².

¹ Рубинштейн А.Я. Исследование опекаемых благ в сфере культуры: эконометрическая модель «болезни цен» // Культура и рынок. Опекаемые блага. СПб.: Алетейя, 2013. С. 12–66.

² Для организаций культуры, предоставляющих услуги на бесплатной основе (например библиотеки) применяется нулевой тариф.

При обеспечении организаций культуры необходимыми бюджетными средствами и в случае роста цен на культурные услуги, превышающего общий уровень инфляции, в проекте «Закона о культуре» могут быть предусмотрены дополнительные механизмы, «подталкивающие» государственные и муниципальные учреждения культуры к сохранению и повышению уровня ценовой доступности культурных благ. Так, в случае роста цен на культурные услуги этих учреждений, превышающего уровень инфляции, адекватным механизмом в условиях свободного ценообразования может стать применение налога на прибыль к сверхинфляционному доходу государственных и муниципальных учреждений культуры (доход от сверхинфляционного роста цен на культурные блага). При этом динамика цен на культурные блага, не превышающая общий уровень инфляции, в условиях ожидаемого роста реальных доходов населения будет обеспечивать рост доступности культурных благ, способствуя вовлечению в культурную жизнь все больших слоев населения.

2. Гарантии работникам культуры – это обязательства государства перед работниками государственных и муниципальных учреждений культуры, участвующими в процессах создания, сохранения, распространения и потребления культурных благ. Речь идет о гарантированном уровне оплаты их труда, который должен устанавливаться на основе указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных законодательных и нормативных актов. При оценке обязательств государства в отношении оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений культуры в настоящее время должен быть использован уровень оплаты труда работников культуры, установленный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», пункт 6 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 18 мая 2012 года № ДМ-П12-2838, предусматривающий «доведение средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе».

В качестве примера приведем результаты расчетов по оценке увеличения годовых расходов на оплату труда работников государственных учреждений культуры федерального ведения, необходимых для выполнения обязательств, предусматривающих «доведение средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе» (Табл.1).

Следует учитывать также необходимые для выполнения государственных обязательств в отношении оплаты труда работников культуры

Табл. 1. Оценка обязательств государства в отношении оплаты труда работников государственных учреждений культуры федерального ведения*

Организации культуры федерального ведения	Прирост годовых расходов, необходимых для выполнения государственных обязательств в отношении оплаты труда работников культуры (млн. руб.).
Театры	843,2
Концертные организации	209,1
Музеи	3 637,5
Библиотеки	1 660,0
ИТОГО	6 349,7

* Рассчитано на основе данных ГИВЦ Министерства культуры РФ за 2013 год.

объемы бюджетных субсидий отдельно по каждому региону и виду культурной деятельности.

3. Гарантии государственным и муниципальным учреждениям культуры – это государственные обязательства поддержки культурной деятельности в форме финансовых нормативов, устанавливающих минимальные доли расходов в бюджетах всех уровней, направляемых на поддержку культуры¹. В связи с этим в проекте «Закона о культуре» предлагается использовать модификацию ранее действующей нормы «Основ законодательства РФ о культуре» (ст. 45). Речь идет об установлении дифференцированных нормативов для бюджетов различных регионов РФ и федерального бюджета. При этом обязательства в отношении совокупного объема бюджетных субсидий государственным и муниципальным организациям культуры должны быть установлены также по каждому региону РФ и федеральному уровню в отдельности с учетом гарантий по оплате труда работников культуры и гарантий доступности для населения культурных благ (Табл. 2).

Выполненные расчеты свидетельствуют, что размер дифференцированных финансовых нормативов с учетом обязательств по оплате труда работников культуры и гарантий доступности для населения культурных

¹ Рубинштейн А.Я. Вместо заключения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6. С. 164.

Табл. 2. Дифференцированные нормативы финансирования культуры

	Доля расходов на культуру в консолидированном бюджете (КБ) субъектов РФ (факт, %)	Доля расходов на культуру в КБ субъектов РФ с учетом обязательств по оплате труда работников культуры (норматив, %)
Пензенская область	5,15	9,66
Республика Хакасия	4,63	9,57
* * *		
Хабаровский край	3,27	5,95
Тюменская область	3,02	5,92
* * *		
Самарская область	2,45	4,67
Москва	2,58	3,86
* * *		
ИТОГО ПО СУБЪЕКТАМ	3,08	5,78
* * *		
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	0,79	0,92

* Рассчитано на основе данных ГИВЦ Министерства культуры РФ за 2013 год;
см. также Сайт МК РФ: <http://mkrf.ru/deyatelnost/statistics/budget/>.

благ составил бы в 2013 году в среднем по российским регионам 5,78% от величины расходов бюджета при вариации этого норматива от 3,86% (Москва) до 9,66% (Пензенская область).

4. Конкурсное финансирование культурных проектов – это обязательство государства связано с поддержкой негосударственных организаций культуры, привлечением новых участников культурной деятельности, с необходимостью выделения специальных бюджетных средств на реализацию отдельных проектов и программ в сфере культуры. В связи с этим проект «Закона о культуре» предусматривает разделение

бюджетных средств, определяемых по данному нормативу, на прямое бюджетное финансирование государственных и муниципальных учреждений культуры (бюджетные субсидии) и конкурсное финансирование культурных проектов, осуществляемых организациями различных форм собственности.

При оценке величины бюджетных средств, направляемых на конкурсное финансирование культурных проектов, в которых могут принимать участие все заинтересованные юридические лица, включая государственные и муниципальные учреждения культуры, негосударственные организации культуры и другие организации, осуществляющие культурную деятельность, может быть использована, как показывают расчеты, еще одна норма, устанавливающая удельный вес этих расходов в размере от 30% до 50% от совокупного объема субсидий, необходимых для реализации гарантий доступности для населения культурных благ и обязательств государства по оплате труда работников культуры.

Развитие рыночных отношений создает широкие возможности для стимулирования производства культурных благ в целесообразных для общества объемах и надлежащего качества, а также привлечения дополнительных финансовых ресурсов в сферу культуры. С этой целью в проект «Закона о культуре» предлагается включить нормы, регулирующие предоставление налоговых льгот государственным и муниципальным учреждениям культуры, физическим и юридическим лицам, а также участникам культурной деятельности, вкладывающим собственные средства в развитие культуры в Российской Федерации. Речь идет о широком спектре инструментов налогового протекционизма, направленных на стимулирование благотворительной деятельности экономических агентов и населения в пользу культуры, с использованием «маркированных налогов» и института прямого участия граждан в распределении бюджетных средств – института индивидуальных бюджетных назначений («процентная филантропия»).

5. Налоговый протекционизм. Основным направлением налогового протекционизма, стимулирующим создание, сохранение, распространение и потребление культурных благ, является предоставление льгот по налогу на доход физических лиц – потребителей культурных благ и фрилансеров, участвующих в создании художественных ценностей в форме сокращения налогооблагаемого дохода; по налогу на прибыль государственных и негосударственных организаций культуры в форме нулевой ставки; налогу на прибыль организаций, занимающихся культурной деятельностью или благотворительностью в сфере

культуры в форме сокращения налогооблагаемой прибыли¹. В проекте «Закона о культуре» должны быть учтены как уже существующие налоговые льготы для учреждений культуры и искусства, включая изменения в законодательстве, направленные на снижение налоговой нагрузки, установленные Федеральным Законом № 215-ФЗ, так и дополнительные возможности.

6. Маркированные налоги – это специальные налоги, предусматривающие прямое направление в сферу культуры доходов от конкретных видов налогов и сборов. Их перечень должен устанавливаться налоговым законодательством или иными нормативными актами. В качестве таких налогов, поступления от которых направляются в сферу культуры, могут использоваться налоги от доходов государственной лотереи, тотализаторов и букмекерских контор, туристический налог, налог на доходы от проката зарубежных кинофильмов, отчисление от сметной стоимости строительства или реконструкции общественных объектов, акцизные сборы на табак и алкоголь и пр.²

7. Институт индивидуальных бюджетных назначений («процентная филантропия») предусматривает возможность свободного выбора приоритетных направлений расходования небольшой части (в пределах 2%) уплачиваемого налога, реализующего право налогоплательщиков самостоятельно решать, какие виды культурной деятельности имеют

¹ Анализ институтов налогового протекционизма в России и зарубежных странах представлен в следующих работах: *Малинина Т.А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика (Научные труды, № 146Р). М.: Институт экономической политики имени Гайдара, 2010. С. 95–137; *Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л.* Государственная поддержка культуры. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014. С. 92–99; *Ивченко А., Хаунина Е.* Специальные налоги – дополнительный ресурс финансирования культуры и искусства (опыт Франции) // Культурологические записки. Вып. 16. М.: Государственный институт искусствознания, 2014. С. 127–138.

² *Хаунина Е.А.* Государственные лотереи как институт финансирования культуры // Институты финансирования культуры: опыт зарубежных стран. М.: Институт международных экономических и политических исследований РАН; Институт социальной экономики, 2004. С. 39–59; *Она же.* Новые подходы к финансированию культуры // Ежегодный государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году. МК РФ, 2014. С. 252–262 [http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2014/doklad_block.pdf-01.11.2014].

для них наибольшее значение. Содержательной доминантой этого института является прямое участие граждан в распределении бюджетных средств, их превращение в субъектов культурной политики¹. В основе этого механизма лежит практика ряда европейских стран, в соответствии с которой отчисления с подоходного налога направляются на социально-культурные нужды².

Следует подчеркнуть, что число стран, где используется этот весьма эффективный институт гражданского общества, постепенно возрастает, как и растет число физических лиц, желающих заниматься «процентной филантропией». Расчеты показывают, что если в России этой возможностью воспользуются только 7% работающего населения страны (а это небольшая часть россиян, потребляющих культурные блага), то объем дополнительных средств, поступающих в сферу культуры в России, составит в первый же год введения «процентной филантропии» около 30 млрд. рублей. Отметим особо, что введение «маркированных налогов» и института индивидуальных бюджетных назначений может существенно увеличить приток финансовых ресурсов в сферу культуры и стать дополнительным регулярным источником поддержки культурной деятельности, если будет использована стратегия «*тратить, не растрачивая, накапливать*».

¹ Рубинштейн А.Я. Вместо заключения. С. 164; *Он же*. Методологический анализ теории опекаемых благ. В 3 т. Т.1: Теоретическая экономика. СПб.: Алетейя, 2014. С. 507–508.

² См.: *Fazekas E.* The 1% Law in Hungary: Private Donation from Public Funds to the Civil Sphere // *The Journal of East European Law*. Vol. 7. Nos. 3–4. Columbia University, 2000. P. 447; *Kuti E., Vajda A.* Citizen's Votes for Non-Profit Activities in Hungary // *Nonprofit Information and Training Center – Non-Profit Research Group*, 2000; *Кнац Ю., Сборников И., Тисленко Д.* «Процентная филантропия»: о возможности введения в России налога на содержание некоммерческих организации. 2010 // http://tmbv.info/index.php?option=com_content&view=article&id=7323:1-r-&catid=331:2010-08-03-08-28-12&Itemid=400 [дата обращения: апрель 2012]; *Хаунина Е.А.* Законодательные возможности диверсификации источников финансирования культуры в России // *Культура России. 2000-е годы*. СПб.: Алетейя, 2012; *Она же*. «Процентная филантропия» – дополнительный финансовый ресурс организаций социально-культурной сферы // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2012. № 2 (14). С. 141–143; *Она же*. «Процентная филантропия» – проблемы трансплантации успешного института финансовой поддержки культурной деятельности // *Культура и рынок. Опекаемые блага*. СПб.: Алетейя, 2013.

8. Фонд целевого капитала (эндаумент). Механизм эндаумент-фондов, реализующий эту стратегию, уже доказал свою эффективность в обеспечении стабильного источника финансирования гуманитарных программ¹. В России с принятием в 2006 году Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (№ 275-ФЗ) появилась возможность для формирования этого института дополнительной поддержки организаций образования, культуры, науки, искусства, архивного дела и др. Семь лет, прошедших с момента вступления этого закона в силу, охарактеризовались активным созданием эндаумент-фондов: в 2011 году было зарегистрировано 77 таких фондов; в 2012 году – 85 эндаумент-фондов с совокупным объемом средств 16,7 млрд. руб.²; в 2014 (на 1 февраля) – 117 фондов целевого капитала, с объемом средств почти 25 млрд. руб.³. Однако из-за нехватки финансовых ресурсов данная модель пока развивается очень медленно и лишь каждый седьмой такой фонд был создан в сфере культуры⁴.

9. Система эндаумент-фондов в сфере культуры. В проекте «Закона о культуре» предлагается формирование эндаумент-фондов на региональном и федеральном уровне для различных видов культурной деятельности (театр, филармоническая музыка, музеи, кинематограф, библиотеки, наследие, художественное образование и др.). Для их обеспечения достаточными финансовыми ресурсами, кроме традиционных источников формирования целевого капитала, в настоящем законопроекте предусмотрен механизм его пополнения за счет

¹ Хаунина Е.А. Законодательные возможности диверсификации источников финансирования культуры в России. С. 75–87; Музычук В.Ю. Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. М.; СПб.: Нестор-История, 2013. С. 232–244; Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. Государственная поддержка культуры. С. 105–113.

² Тимощук О., Барковец А. Целевые капиталы: история партнерства // Бизнес и общество. Информационно-аналитический журнал. 2012. № 3–4 (70–71).

³ Целевой капитал: как его создать и что нужно знать о функционировании данной модели: Сборник практических рекомендаций / Под общ. ред. А.А. Барковец. М.: Форум доноров, 2014. С. 75.

⁴ Тимощук О., Барковец А. Целевые капиталы: история партнерства. С. 52; Музычук В.Ю. Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. С. 243–244.

поступлений от маркированных налогов и индивидуальных бюджетных назначений¹.

В этом случае ежегодные взносы от «процентной благотворительности» будут сохраняться и накапливаться в соответствующих эндаумент-фондах, обеспечивая возрастающий инвестиционный доход от целевого капитала, направляемый на поддержку культурной деятельности. Следует подчеркнуть, что, в отличие от бюджетных субсидий, указанные средства должны распределяться исключительно на конкурсной основе в виде соответствующих грантов. Расчеты свидетельствуют, что уже в первый год введения «процентной филантропии» сфера культуры может сформировать свои эндаумент-фонды с совокупным капиталом в объеме около 30 млрд. рублей, что при 10% ставке доходности обеспечит почти 3,0 млрд. руб. отдачи от целевого капитала. В этом случае общественные советы по управлению целевым капиталом смогут уже в первый же год распределить на конкурсной основе 1000 грантов по 3 млн. руб.

10. Поддержка различных типов организаций культуры. Государственные и муниципальные учреждения культуры могут использовать все виды источников многоканальной системы финансирования: получать бюджетные субсидии на выполнение государственного задания (№ 83-ФЗ); участвовать в открытых конкурсах на финансирование соответствующих проектов и программ, организованных Министерством культуры и региональными органами управления культурой; участвовать в конкурсах на получение грантов соответствующих эндаумент-фондов; пользоваться всеми видами налоговых льгот, установленных законодательством.

Другие некоммерческие организации, осуществляющие культурную деятельность, могут участвовать в открытых конкурсах на финансирование соответствующих проектов и программ, организованных Министерством культуры и региональными органами управления культурой, а также принимать участие в конкурсе грантов эндаумент-фондов и пользоваться всеми видами налоговых льгот, установленных для некоммерческих организаций. Коммерческим организациям в соответствии с проектом «Закона о культуре» предоставляются налоговые льготы исключительно в рамках их благотворительной деятельности в сфере культуры.

¹ Идея объединения института индивидуальных бюджетных назначений («процентной филантропии») с эндаумент-фондами была впервые предложена в: *Рубинштейн А.Я. Эконометрическая модель «болезни цен» опекаемых благ в сфере культуры.* М.: ИЭ РАН, 2012.

В заключение отметим, что ядро общественной поддержки культуры, предложенной в проекте «Закона о культуре», представляет собой комбинацию четырех основных институтов:

- институт дифференцированных бюджетных нормативов, характеризующий минимальную долю расходов на культуру в бюджетах всех уровней, обеспечивающих выполнение государственных обязательств перед потребителями культурных благ и работниками культуры;

- институт индивидуальных бюджетных назначений («процентная филантропия»), обеспечивающий непосредственное участие граждан в распределении бюджетных средств, в выборе направлений расходования небольшой части налоговых доходов государства;

- институт маркированных налогов, предусматривающий прямое направление в сферу культуры доходов от конкретных видов налогов и сборов, перечень которых должен устанавливаться базовым законодательством о культуре или иными нормативными актами;

- институт эндаумент-фондов, позволяющий накапливать поступления от маркированных налогов и индивидуальных бюджетных назначений с целью извлечения возрастающего текущего дохода от целевого капитала, направляемого на поддержку культурной деятельности в форме конкурсного финансирования грантов.

И последнее. Подчеркнем особо, что предложенную систему экономического регулирования культурной деятельности, характеризующую в основном институты общественной поддержки культуры, можно рассматривать в качестве модельной для всех видов опекаемых благ. С определенной адаптацией к конкретным условиям функционирования науки, образования и здравоохранения она может стать основой для соответствующих институциональных реформ.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

Е.Э. Чуковская

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящий момент многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу самых разных причин. Значительный нормативный массив был принят до введения в действие основополагающих законодательных актов, в результате чего отдельные положения вошли в противоречие с Конституцией Российской Федерации, кодексами и иными законами, однако формально не пересмотрены и не отменены. Некоторые нормы морально устарели, не отражают актуальных реалий, не отвечают современным нуждам, не регулируют вновь возникшие отношения.

В результате правоприменительной практики были выявлены как дефекты и пробелы, так и чрезмерная «зарегулированность» отношений в сфере культуры как в специальном, так и в общем законодательстве. Кроме того, взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве. И наконец, произошедшее в последнее время изменение взгляда на культуру, переоценка ее роли в жизни общества, признание культуры важнейшим фактором развития (в том числе нашедшие отражение в проекте Основ государственной культурной политики) требуют новой расстановки приоритетов в законодательстве.

Среди основных направлений, по которым, по нашему мнению, должна идти корректировка законодательства о культуре, хотелось бы выделить следующие. Во-первых, необходимо законодательно определить и максимально четко описать правовой статус творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положение как члена общества с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ

в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества. Другим полюсом внимания законодателя должен стать вопрос об ответственности художника перед обществом за результаты его творческого труда.

Во-вторых, должны быть созданы правовые условия для развития меценатства и иных форм благотворительной деятельности. В настоящий момент, особенно в связи с проведением новой налоговой политики, этот элемент гражданского общества практически исчез, поэтому необходимо законодательное закрепление системы стимулов для лиц, готовых участвовать в мероприятиях по сохранению, поддержке и развитию отечественной культуры, причем основной акцент может быть перенесен из налоговой сферы в иные области.

В-третьих, правовые нормы должны не только допускать, но и всячески стимулировать развитие рынка культурных благ, предполагающее введение новых организационно-правовых форм для субъектов культурной деятельности, уточнения роли государства, в том числе с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограничиваясь оказанием государственной поддержки, возможности введения новых форм взаимодействия публичных и частных институтов, обеспечивающих нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия.

В-четвертых, необходима законодательно закреплённая защита прав потребителей культурных благ, установление своеобразных «стандартов» при оказании услуг в сфере культуры. Задача закона – обеспечить и гарантировать доступ к информации и культурным ценностям независимо от возраста, состояния здоровья, материального благополучия, места пребывания и жительства. Предполагается, что основным путем реализации этой цели должны стать новые технологии, однако их распространение не должно ущемлять интересов авторов и иных лиц, участвующих в создании и интерпретации культурных ценностей. Остро стоит и проблема гармонизации земельного и градостроительного законодательства и норм об охране памятников истории и культуры.

Наконец, необходимо вовлечь в орбиту государственного регулирования организацию культурного досуга населения, включив культурные блага в так называемую «потребительскую корзину» различных социально-демографических слоев населения.

Кроме отдельных сфер, правовое регулирование которых нуждается в модернизации, при разработке предложений по совершенствованию законодательства следует иметь в виду, что в настоящее время российские

законы не используют весь спектр методов правового воздействия на отношения в области культуры, а спектр этот чрезвычайно широк.

Наиболее полно он представлен в международном праве. Так, значительная доля правоотношений в области культуры относится к сфере частного права, главным признаком которого является юридическое равенство участников. Таковы отношения, связанные с созданием и использованием результатов творческой деятельности: произведений литературы, науки и искусства, исполнений, постановок и фонограмм; культурным сотрудничеством; художественным образованием. Основными методами правового воздействия здесь являются традиционные так называемые «диспозитивные» методы:

- дозволение (например Рекомендация ЮНЕСКО о международном обмене культурными ценностями);
- предоставление прав (например Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений);
- предоставление возможности выбора поведения (например Рекомендация ЮНЕСКО об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь);
- поощрение (например Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения);
- рекомендации (например Рекомендации ЮНЕСКО о положении творческих работников);
- предоставление гарантий (например Рекомендация ЮНЕСКО, касающаяся наиболее эффективных мер обеспечения общедоступности музеев).

Однако все, что касается сохранения культурного наследия, а также защиты прав потребителя, тяготеет к публично-правовой сфере, и выбираемые так называемые «императивные» методы характерны именно для властных отношений:

- предписание (например Международный кодекс рекламной практики);
- требование (например Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям);
- запреты (например Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими) и т.п.

Как правило, отражающие такие методы нормы устанавливают полномочия компетентных органов или пределы требуемого поведения. Однако не любая сфера, нуждающаяся во вмешательстве или деятельном участии государства, предполагает наличие исключительно императивных норм. Например, государственная поддержка культурной деятельности

допускает большую степень свободы, строго регламентируя только технические процедуры (например Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве).

Современное международное право в области культуры и смежных областях как никакой другой нормативный массив отражает тенденции и пути совершенствования правовых механизмов в этой разнообразной и обширной сфере. С одной стороны, это усиление роли государства, повышение его ответственности за сохранение культурного наследия и реализацию «культурных» прав. С другой стороны, внедрение новых хозяйственных механизмов и вовлечение как можно более широкого числа субъектов в культурную деятельность. В-третьих, включение в сферу правового регулирования все новых и новых отношений (например Хартия о сохранении цифрового наследия). Если рассматривать эти тенденции под другим углом зрения, нельзя не отметить попыток «укрупнения» подлежащих регулированию зон (например Соглашение о товарных аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) в рамках Всемирной торговой организации) и все более частое включение «культурного компонента» в, казалось бы, не имеющие отношения к культуре и искусству документы (например Рекомендация Комитета Министров Европы об улучшении жилищных условий цыган и иных кочующих народов в Европе).

Вектор изменений «культурного» законодательства во многом определяется направлениями государственной культурной политики. Проект Основ государственной культурной политики прямо указывает на необходимость не просто совершенствования, а коренного пересмотра корпуса законов о культуре и не только: усиление влияния культуры на все аспекты политики государства предполагает уточнение действующих и введение новых норм в различные разделы законодательства Российской Федерации с точки зрения воздействия на процессы воспитания, формирования личности, творческую деятельность, сохранение культурного наследия, формирование благоприятной информационной среды и т.д.

Среди конкретных задач в этом направлении следует упомянуть разработку конкретных, свободных от декларативности правовых механизмов, прежде всего – социального и финансово-экономического характера; повышение эффективности правовых механизмов реализации положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих и защищающих культурные права и свободы гражданина; законодательное закрепление права на художественное образование и эстетическое воспитание в самом широком смысле, которое должно быть раскрыто и обеспечено эффективными механизмами его реализации; законодательное

закрепление форм государственной поддержки творческой деятельности, творческих работников и их объединений; системное совершенствование норм, регламентирующих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры; создание правовых основ для развития новых видов деятельности в сфере культуры; закрепление на уровне федерального закона конкретных социальных гарантий в сфере культуры, уровневых показателей ее финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры и т.д.

Помимо прямо определенных проектом Основ государственной культурной политики направлений совершенствования законодательства о культуре, заявленные в документе цели и задачи требуют корректировки нормативного регулирования в следующих областях.

Гарантия культурных прав и свобод. Законодательство должно способствовать развитию доступной реальной и виртуальной инфраструктуры сферы культуры независимо от организационно-правовой формы субъектов культурной деятельности и формы собственности, обеспечивающее территориальное и социальное равенство граждан; создание разветвленной сети государственных и негосударственных услуг в сфере культуры, снятие барьеров в совместном использовании ресурсов.

Необходимо создать условия для разнообразия и насыщенности культурной жизни в каждом регионе, межрегионального культурного взаимодействия, активной гастрольной и выставочной деятельности, выработка и реализация таких форм поддержки, которые позволят жителям малых и средних городов, сельских поселений получить возможность доступа к лучшим образцам профессионального искусства.

Важно найти адекватные правовые средства поддержки и развития инициатив граждан по участию на добровольной основе в этнографических, краеведческих и археологических экспедициях, в работе по выявлению, изучению и сохранению объектов культурного наследия.

Государство должно поощрять создание системы институтов гражданского общества (в том числе фондов, экспертных сообществ, профессиональных объединений и т.п.). Нормы права должны обеспечивать поддержку создания и деятельности детских и молодежных организаций, объединений, движений, ориентированных на творческую, благотворительную, познавательную деятельность.

Необходимо законодательно выстроить систему сохранения, освоения и популяризации нематериального культурного наследия; обеспечение пополнения и сохранения национальных фондов, в том числе с учетом современных цифровых технологий; создание государственной системы

сохранения электронной информации. Государство должно выработать необходимые формы регулирования сферы массовой культуры и взаимодействия профессиональной и массовой культуры.

Художественное образование, эстетическое воспитание, кадровая политика в сфере культуры и искусства. Целью модернизации законодательства мы видим гуманизацию образования, восприятие культуры как инструмента передачи ценностей (в том числе новым поколениям), механизма передачи и воспроизводства ценностных основ; систематизацию, расширение и развитие существующего опыта использования объектов культурного наследия, предметов Музейного и Архивного фондов, научного и информационного потенциала российских музеев и музеев-заповедников в образовательном процессе.

Нуждается в совершенствовании система выявления талантов, поддержки одаренных детей и представителей творческих профессий, начинающих свой профессиональный путь (включая поддержку создания и доведения до всеобщего сведения дебютных работ, содействие в приобретении музыкальных инструментов, материалов, в выполнении необходимых работ и пр.) Отдельным вопросом стоит обеспечение высокого качества художественного образования для детей, которые не планируют становиться профессионалами.

Чрезвычайно важным является создание системы поддержки положительной селекции кадров в так называемой «культурно-досуговой» сфере, гарантии обеспечения условий работы, в том числе в сельской местности. Также необходимо разработать систему социальных гарантий в творческой среде: помощь в поиске проектов, поддержка в период снижения творческой активности и т.п.

Защита и поддержка языков. Необходимо законодательно закрепить систему продвижения русского языка в мире, найти формы поддержки русскоязычных сообществ в иностранных государствах, создать условия для расширения присутствия русского языка в Интернете, определить формы и средства для повышения качества материалов в Интернете, в том числе с точки зрения качества языка. При помощи норм возможно создать условия для повышения качества владения родным языком гражданами. Важно найти эффективные формы поддержки современного литературного творчества, книгоиздания, издания литературных журналов на русском языке и языках народов Российской Федерации, в том числе малочисленных.

Все эти аргументы были учтены в работе над законопроектом, подготовленным весной 2014 года узкой группой независимых экспертов. Если в отношении содержания мнение членов рабочей группы по основным

вопросам было единодушным, то выбор формы вызвал жаркие споры, как вызывает и до сих пор. Следует вспомнить, что ядро нынешнего отраслевого нормативного массива – Основы законодательства Российской Федерации о культуре – исторически первый в нашей стране специальный «культурный» закон принимался на волне нормотворческой эйфории, в ряду подобных законов, регулирующих отдельные направления социальной сферы (образование, здравоохранение, страхование и т.п.). Тенденция сегодняшнего дня – консолидация и кодификация актов с целью обеспечения единых принципов правовой регламентации, создания стройной, логичной, внутренне согласованной, удобной для пользования системы норм.

Этим путем и пошли разработчики. Мы вдохновлялись лучшими образцами, если не сказать «памятниками» мирового правового опыта. Так, структура была частично заимствована у великого римского юриста I–II веков н.э. Гая, включившего в свои «Институции» четыре раздела (вошедшие позже в *Corpus iuris civilis*): о лицах, о вещах, об обязательствах, об исках. Поскольку сфера культуры регулируется не только нормами частного права, мы не смогли в полной мере отойти от восприятия государства только лишь как субъекта культурной деятельности, поэтому первая часть проекта посвящена обязательствам государства по сохранению и развитию культуры, обеспечению конституционных прав граждан и народов в этой сфере, полномочиям и обязанностям органов публичной власти в области культуры.

Следуя этой логике мы систематизировали действующие (и хорошо действующие!) нормы по этому новому основанию, так что при несколько непривычной структуре кардинального слома работающих регуляторов не произошло. Для критиков и сомневающихся был сделан путеводитель – таблица соответствия действующих статей (в консолидированный проект вошли нормы 13 законодательных актов федерального уровня) и разделов проекта. Сохранив рациональное, убрав устаревшее и излишнее, исправив дефекты, устранив несоответствия с отраслями законодательства более общего характера, в этой же схеме мы стали восполнять пробелы и формулировать новые контуры регулирования отношений в сфере культуры.

Научное издание

**К ПРОЕКТУ ЗАКОНА
«О КУЛЬТУРЕ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

МАТЕРИАЛЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Редактор

Н.А. БОРИСОВСКАЯ

Корректор

Г.А. МЕЩЕРЯКОВА

Оформление:

И.Б. ТРОФИМОВ

Компьютерная верстка:

Н.В. МЕЛКОВА

Подписано в печать 05.05.2015

Формат 60×88¹/₁₆

Уч.-изд. л. 9,5. Усл.-печ. л. 9,0

Гарнитура PT Serif Pro

Тип. зак.

Оригинал-макет подготовлен

в Государственном институте искусствознания

125009, Москва, Козицкий пер., д. 5