

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ
В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ
Часть 1**

Аннотация. В статье рассматриваются шаги по модернизации законодательства в сфере культуры в период трансформации социально-экономического развития России, которое составляет массив «культурного» законодательства, призванного 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, устанавливает пределы обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия и, в частности, памятников истории и культуры. Делается вывод о необходимости коренного пересмотра корпуса законов о культуре, усиления влияния культуры на все аспекты политики государства. Предполагается 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.

Ключевые слова: культурная политика, правовое регулирование в сфере культуры, социально-экономическое развитие России, процессы воспитания, формирование личности, творческая деятельность, сохранение культурного наследия, информационная среда.

*Если соберём волю каждого в одну волю – ВЫСТОИМ.
Если соберём совесть каждого в одну совесть – ВЫСТОИМ.
Если соберём любовь к России каждого в одну любовь – ВЫСТОИМ!*
**Святой праведный
Иоанн Кронштадский**

Главной задачей российского законодательства в области культуры является реализация положений статьи 44 Конституции Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, устанавливающей основные права, свободы и обязанности в этой сфере. 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 пользовании учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, либо устанавливают пределы обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия и, в частности, памятников истории и культуры.

Ядром законодательного массива, обеспечивающего правовое регулирование в сфере культуры и культурного наследия до настоящего времени, являются **«Основы законодательства Российской Федерации о культуре»** [1]. Принятые 9 октября 1992 года, ещё до принятия Конституции Российской Федерации, Основы многократно подвергались как формальному пересмотру в связи с принятием федеральных законов, так и фактическому переосмыслению, в первую очередь – в связи со вступлением в силу таких фундаментальных актов, как Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Трудовой и Таможенный кодексы. Однако суть Основ осталась неизменной – это правовая база сохранения и развития культуры в России, культурного наследия в том числе.

Несомненным достоинством Основ является закреплённый в них обширный понятийный аппарат, дающий единообразное толкование специальных терминов, не включённых 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 объём их прав и обязанностей. При неоспоримых достоинствах, всё-таки, целеполаганием принятия в 1992 году Основ была необходимость исключить идеологическое воздействие на культурные процессы, максимально сохранить созданную в предшествующие исторические периоды инфраструктуру культуры, предотвратить отток творческих кадров из трансформирующейся страны.

По замыслу законодателей принципы, закреплённые в Основах, в дальнейшем должны были получить развитие в самостоятельных законах как общего, так и специального характера или их отдельных положениях. Но, как говорится, «свежо предание, да верится с трудом». Законотворческая деятельность в этой сфере не завершена по сей день даже на половину и проводится мучительно медленно, следуя окольными путями по плевелам и буеракам. Например, проект федерального закона «Об охране памятников истории и культуры» был внесён на рассмотрение палатами Федерального Собрания Правительством Российской Федерации распоряжением от **12 декабря 1995 г. № 1715-р.** [2] **Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» № 73-ФЗ** [3] вступил в силу лишь спустя семь лет, **26 июня 2002 года.** **17 октября 2003 года в г. Париже ЮНЕСКО заключило «Конвенцию об охране нематериального культурного наследия»** [4]. Принятие международных стандартов в сфере обеспечения культурного многообразия в Российской Федерации долго откладывалось. **Федеральный закон «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации» № 402-ФЗ** [5], устанавливающий регулирование сферы нематериальной культуры, имеющей сегодня особое значение в международном праве, принят в нашей стране через девятнадцать лет, **20 октября 2022 года.** Законодателей периода осознанного, как показала история нашего времени, уничтожения великой социальной державы – СССР – можно смело назвать «романтиками своего дела», «кремлевскими мечтателями» нового исторического периода. В условиях хаоса, коррупции, бандитского «распила» всенародного финансового и имущественного достояния страны, всеобщей деградации социально-экономической формации периода 1990-х – начала 2000-х годов предстояло решить задачу, сопоставимую по масштабам, по словам В.Г.Белинского, «с высотой колокольни Ивана Великого».

В самом деле, Основы не являлись тогда и не являются сейчас автономным федеральным законом, а входят составной частью в единый пакет законодательных актов, включающий в том числе федеральные законы об отдельных видах и объектах культурной деятельности.

***Справочно:** Основной массив законодательства сформирован в том числе и из 15 федеральных законов по отдельным видам культурной деятельности.*

С принятием Основ необходимо было предусмотреть основные направления трансформации всего пакета федеральных законов об отдельных видах культурной деятельности. В публичном пространстве Основы следовало бы представлять вместе с изменениями законодательства об отдельных видах культурной деятельности.

Кроме того, правовое регулирование вопросов сферы культуры и культурной деятельности осуществляется до настоящего времени не только нормами специального законодательства, но и во многом нормами смежного законодательства.

***Справочно:** Массив смежного законодательства сформирован из 8 кодексов Российской Федерации (Гражданского, Бюджетного, Земельного, Градостроительного, Таможенного, Уголовного, Кодекса об административных правонарушениях и Кодекса торгового мореплавания), а также 2 федеральных законов («Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О потерях»).*

С учетом изложенного, необходимо было одновременно со вступлением в силу Основ изложить подходы к трансформации норм смежного законодательства. Если же по замыслу авторов эти нормы в смежном законодательстве сохранялись, то необходимо было бы осуществить соответствующие юридические действия по подготовке изменений и дополнений в связи с принятием Основ. В пакет

законопроектов в таком случае необходимо было включить перечень поправок, изменений и дополнений в нормы смежного законодательства.

Правовое поле в сфере культуры и культурной деятельности также сформировано, в том числе, и из законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Справочно: *Общие законы о культуре приняты в 59 субъектах Российской Федерации, об охране объектов культурного наследия – в 82, о деятельности музеев – в 33, о художественных промыслах и ремесленной деятельности – в 37 регионах. Законодательно урегулирована меценатская деятельность и определён правовой статус меценатов в 4 субъектах Российской Федерации; в 14 регионах действуют дополнительные налоговые льготы, в 40 – введена региональная административная ответственность за нарушение законодательства о культуре, в 92 регионах действует особый порядок распоряжения и приватизации региональной государственной собственности.*

Становится очевидным, что органам государственной власти регионов предстояло проведение масштабной работы по приведению норм законодательства субъектов Российской Федерации в сфере культуры и культурной деятельности в соответствие с нормами Основ.

Предстояло также определить отношение всего массива российского законодательства в сфере культуры и культурной деятельности к принципам и нормам международного права. Международные договоры являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные внутренним законодательством, то применяются правила международного договора.

Справочно: *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 организациях, а также присоединилась к 16 основным международным и европейским договорам.*

Многие международно-правовые нормы, например, в части, касающейся сохранения, развития, управления, представления и охраны включённых в Список всемирного наследия российских объектов всемирного наследия (всего 29), не только не учтены в Основах начала 90-х годов, но и не включены в законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации об отдельных видах и объектах культурной деятельности до настоящего времени. Не имплементированы в действующее национальное законодательство базовые понятия Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, такие, как Список объектов всемирного наследия, объект всемирного наследия, атрибуты объекта всемирного наследия (выдающаяся универсальная ценность, целостность, аутентичность), критерии отнесения объектов культурного наследия к объектам всемирного наследия.

Остаются не урегулированными в национальном законодательстве вопросы порядка подготовки и представления в Центр всемирного наследия ЮНЕСКО номинационного досье на объекты наследия, претендующие на включение в Список объектов всемирного наследия. Не установлена ответственность национального координатора, управляющих объектами всемирного наследия учреждений культуры за неисполнение требований Руководств Центра всемирного наследия ЮНЕСКО по сохранению объектов всемирного наследия и решений объединенных мониторинговых миссий экспертов ИКОМОС/ИККРОМ.

Ко всеобщему сожалению, все задачи по фундаментальному пересмотру национального культурного законодательства в условиях взвихренной и меняющейся России так и остались благими намерениями представителей верхней и нижней палат законодательной ветви власти страны. Сознательно или по недогляду, но для законотворчества в сфере культуры на два десятка лет наступил период стагнации. Более того, в процессе стремительного реформирования за последние двадцать лет российского

законодательства общего характера большая часть норм Основ была либо исключена, либо заменена, и сегодня этот законодательный акт практически не работает.

Сейчас учреждениям культуры (всего 88 715) всех уровней ведения приходится работать в правовом поле, которое исчисляется нормами 25 федеральных законов. Специальное законодательство и законодательство общего характера охватывает сферы государственно-церковных отношений, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, деятельности музеев и использования музейного фонда Российской Федерации, архитектуры и градостроительства, включает природоохранное, водное, земельное, лесное законодательство, а также гражданское и бюджетное законодательство. Осуществляя правовое регулирование вопросов из разнообразных сфер общественной деятельности, нормы этого массива законодательства не гармонизированы между собой и порой содержат противоречивое правовое толкование идентичных вопросов.

Ранее принятая и ныне действующая законодательная и нормативная правовая база не способна обеспечить сохранение многокомпонентного духовного, историко-культурного и природного наследия объектов смешанного («ажурного») типа во всей его полноте. В законодательных, нормативных правовых и распорядительных актах различного уровня и времени издания вопросы сохранения наследия урегулировались, как правило, по отдельным компонентам наследия, выборочно, что являлось в лучшем случае следствием временного улучшения их сохранения. Отдельными федеральными и региональными ведомствами принимались далеко неоднозначные по своим последствиям для духовного, историко-культурного и природного наследия законодательные, нормативные правовые и распорядительные акты, а также управленческие решения.

Кроме того, недостаточно синхронизированной до сих пор остаётся деятельность структур управления объектами многокомпонентного наследия на федеральном уровне. Не скоординированный с другими участниками ведомственный подход федеральных структур к управлению наследием, в основу которого положено стремление сохранить единое наследие по его отдельным составным частям, преимущественно по предмету установленной сферы деятельности ведомства, лишает духовное, историко-культурное и природное наследие защиты одновременно во всей его полноте.

В условиях правового безвременья периода российского «гуляй-поля» управление происходящими в культурной жизни страны процессами буквально в ручном режиме было явлением не исключительным, а скорее единственно возможным для выживания всей сферы в целом. Один из авторов этих строк в «окаянные времена» замещал в течение долгого времени ответственные должности федеральной государственной службы в Аппарате Правительства Российской Федерации, наблюдал эти процессы воочию, изнутри и сам по долгу службы принимал в них непосредственное участие.

Так, общеизвестно, что бурные процессы разгосударствления собственности в 90-е годы, словно стихийный пожар, перекинулись и на сферу материального культурного наследия.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-I «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [6] распахнуло шлюзы для осуществления массовой приватизации объектов культурного наследия. Нормативным актом приватизацию уникальных объектов, как правило, только архитектуры и градостроительства, предлагалось проводить в массовом порядке, без проведения инвентаризации всего имущественного состава памятников истории и культуры и определения методики их стоимостной оценки, практически за бесценок. На горизонте замаячила беспрецедентная в истории России афера по «раскассированию» национального исторического и культурного достояния «по-чубайсовски».

В качестве «соломинки для утопающего» в тексте упомянутого постановления Верховного Совета РСФСР нами была выбрана норма, в соответствии с которой приватизация не распространялась на памятники истории и культуры федерального (общероссийского) значения, перечень которых необходимо было в течение 6 месяцев сформировать совместно с субъектами Российской Федерации

и утвердить постановлением Правительства Российской Федерации. Нам удалось ценой немалых усилий совместно решить и эту задачу, и не только её. Дело в том, что массив памятников истории и культуры начал формироваться в Советской России ещё в период существования СССР.

История принятия Советом Министров РСФСР соответствующими постановлениями и распоряжениями под государственную охрану памятников истории и культуры начиналась с 30 августа 1960 года и заканчивалась 25 января 1990 года. За этот период десятки тысяч памятников истории и культуры, как правило эталонного, уникального, штучного образца, были приняты на охрану как памятники архитектуры и градостроительства, садово-паркового искусства, истории, археологии республиканского значения. И вот это, как тогда определяли «либералы-реформаторы», «наследие совковского периода» должно было остаться за гранями сформированного нами Перечня объектов культурного наследия федерального (общероссийского) значения периода новой России. В сложившейся ситуации, небольшой группой лиц, ответственными разработчиками и исполнителями нормативного правового акта Правительства Российской Федерации было принято решение сделать попытку распространить действие постановления Правительства Российской Федерации на памятники истории и культуры, принятые на государственную охрану постановлениями и решениями Совета Министров РСФСР. В проекте постановления появилась запись: «Установить, что к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения относятся памятники истории и культуры, подлежащие охране как памятники государственного значения в соответствии с постановлениями и распоряжениями Совета Министров РСФСР, принятыми в период с 30 августа 1960 года по 25 января 1990 года».

Впоследствии формулировка пункта юридической службой была уточнена. В предложенном нами формате проект постановления Правительства Российской Федерации был представлен на одобрение Президенту Российской Федерации. Президент Российской Федерации не только его одобрил, но дал поручение подготовить по данному вопросу проект **Указа Президента Российской Федерации, который затем был им подписан и 20 февраля 1995 г. выпущен за номером 176 с названием «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения»** [7].

Несолоно жилось в постсоветские времена учреждениям культуры всех форм ведения. Систематическое недофинансирование, эпизодическое финансирование, а зачастую полное отсутствие финансирования их деятельности из бюджетов всех уровней сказалось на состоянии сохранения и государственной охраны музейного и библиотечного фондов, материального историко-культурного наследия и этнокультурного достояния народов России, кадрового потенциала. Учреждения культуры стали покидать квалифицированные кадры, смотрители и охрана, участились случаи хищения из музейных коллекций предметов богослужебного назначения. На обширные территории не защищённых с правовой точки зрения ещё с советских времён государственных музеев-заповедников со сложившейся инфраструктурой хлынули потоки нуворишей и приватизаторов. Некоторые из них предпринимали попытки осуществить реорганизацию государственных музеев-заповедников и музеев-усадеб с намерением превратить их впоследствии в заурядные муниципальные учреждения.

В целях купирования наметившихся негативных тенденций в деятельности учреждений культуры было принято решение наделить флагманские для отечественной культуры учреждения статусом особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации. **Указ «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации» Президент Российской Федерации подписал 30 ноября 1992 г. за номером 1487** [8]. Указом было установлено, что статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации означает отнесение объекта эталонного характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, природы, науки и искусства, исторического и культурного наследия к высшей категории охраны и учёта, предполагающей особые формы государственной поддержки и включение его в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Актом Президента Российской Федерации определялось также, что особо ценные объекты являются исключительно федеральной собственностью и изменение формы собственности указанных объектов либо их репрофилирование не допускается. Имущество, здания и сооружения организаций, предприятий и учреждений, отнесённых к особо ценным объектам, находятся в их оперативном управлении, а финансирование деятельности осуществляется отдельной строкой в федеральном бюджете. В

настоящее время в Государственной свод особо ценных объектов культурного наследия включены 36 музеев и музеев-заповедников, 18 высших учебных заведений, 8 архивных учреждений, 5 театров, 2 научные и 2 художественные организации, 2 библиотеки.

В ситуации из года в год увеличивающейся по своим размерам правовой лакуны многие административные и бюджетные реформы последнего времени не только не способствуют развитию сферы культуры и культурной деятельности, но и отрицательно влияют на происходящие в ней процессы. Так, в последние двадцать пять лет в рамках административной реформы реализуется подход к культуре как отрасли, входящей в так называемую «социальную сферу». Это позволяет приравнивать отдельные виды культурной деятельности и культурное развитие страны в целом к сфере услуг физическим и юридическим лицам. Такой подход не только приводит к неуклонному вытеснению культурной деятельности из сферы ответственности государства в чисто рыночные отношения, но формирует у граждан ложное позиционирование относительно культурных ценностей. Если искусство, образование, воспитание, наука суть услуги, то в этих сферах применим принцип «потребитель всегда прав». Следствиями этого являются и общее снижение культурного уровня российского общества, и деградация отдельных видов искусства и культурной деятельности, и всё большее укоренение в общественном сознании предрассудков и суеверий, и лёгкость манипулирования общественным сознанием.

В сфере услуг не может осуществляться сохранение, производство, трансляция и распространение духовных ценностей, а значит человек, особенно молодой, начинает искать духовные и идейные скрепы за рамками культуры. Этим объясняется эффективность пропаганды в информационно-телекоммуникационной сети Интернет идей радикального ислама, распространение различных деструктивных сект, вовлечение детей и молодёжи в так называемые «группы смерти», националистические организации, провоцирование молодёжи на участие в незаконных протестных акциях. В профессиональных культурных сообществах реализация данного подхода порождает нарастающее противодействие, выталкивая творческие элиты в зону протестной активности.

Следствием другой реформы, бюджетной, стала унификация подходов к бюджетному финансированию всех отраслей и обязательность измеримых критериев оценки достижения целевых показателей. В силу целей действующей системы бюджетирования все показатели для оценки эффективности деятельности и использования бюджетных средств должны устанавливаться только в измеримых единицах, то есть оценка эффективного расходования бюджетных средств осуществляется преимущественно в рублях и процентах.

Уже реализованные этапы административной и бюджетной реформ привели к серьезной «оптимизации» сети бюджетных учреждений, в первую очередь, на муниципальном уровне, многократно увеличили объем отчетности учреждений, вынудили учреждения наращивать количество мероприятий и проектов, приносящих доход, то есть ведут к коммерциализации их деятельности. При этом сложившаяся практика формирования государственного (муниципального) задания для учреждений искусства оставляет возможность для учредителя вмешиваться в творческую деятельность «подведомственных» учреждений. Осуществлённое в ходе административной и бюджетной реформ максимальное разграничение полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления фактически лишило федеральный центр возможности осуществлять единую культурную политику.

Очевидно, что в образовавшейся ситуации Глава государства острее ощущает необходимость устранить системные законотворческие застои в сфере культуры и культурной деятельности, добиться для России не только технологического, но и культурного и духовно-нравственного суверенитета. Президент Российской Федерации своими решениями объявлял года 2014, 2015, 2016 годами отечественной культуры, литературы и кино соответственно, а 2022 год войдёт в историю России годом культурного наследия.

Векторы для развития отечественной культуры и искусства на перспективу, до 2030 года определены Президентом Российской Федерации в **Основах государственной культурной политики, которые Глава государства утвердил Указом от 24 декабря 2014 г. № 808 [9] в ходе проведения 24**

декабря 2014 г. в Кремле совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте по культуре и искусству, посвященного вопросам реализации государственной культурной политики.

По словам Президента Российской Федерации В.В.Путина: «Принимая настоящие Основы, государство впервые возводит культуру в ранг национальных приоритетов и признаёт её важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России» [10].

Основы государственной культурной политики – это важный, но пока только первый шаг. Гражданскому обществу, власти, учреждениям культуры, школам, университетам, творческим союзам, педагогическому и научному сообществу, бизнесу предстоит на деле увести культуру «с панели», куда её выставили доморощенные идеологи либеральной глобализации, и поднять на высоту её общественного предназначения. Приложить максимум воли, усилий, ответственности, таланта, творчества и добиться, чтобы культура действительно стала естественным регулятором жизни, компасом поведения, формировала мотивацию поступков людей, влияла на их отношение к своей стране, к семье, к воспитанию детей.

В качестве механизма реализации Основ государственной культурной политики разработана при широком участии институтов гражданского общества и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации **от 29 февраля 2016 года № 326-р Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года** [11]. Цели и задачи, индикаторы и показатели эффективности базовых мероприятий Стратегии радикально трансформируют в общественном сознании не только само понятие культуры, но и определение роли, места и значения ее в духовно-нравственном, социально-экономическом и политическом развитии современного общества. Президентом Российской Федерации предложено также образовать надведомственную координационную структуру, а ресурсное обеспечение реализуемых мероприятий возложить на учреждаемый специально для этих целей фонд культурного развития.

Успех нашей совместной деятельности по модернизации сферы культуры в соответствии с утверждёнными Основами будет зависеть не только и не столько от формирующихся вокруг Стратегии обстоятельств объективного или субъективного характера, но и от нашей инициативы, целеустремлённости, настойчивости, системности в работе и профессионализма. Необходимо прямо сейчас, ориентируясь на положения Основ государственной культурной политики, принимать самое заинтересованное участие в реализации мероприятий. Уместным будет напомнить обозначенные в Основах **главные направления трансформации и модернизации российской сферы культуры**, реализация которых позволит купировать угрозу наступления в стране гуманитарного кризиса.

Нас не может не беспокоить *сокращение присутствия и влияния российской культуры в мире*. Это происходит на фоне сокращения инфраструктуры, обеспечивающей изучение «великого, могучего, правдивого и свободного», по словам И.С.Тургенева, русского языка за рубежом, и, как следствие, сокращения численности людей, изучающих и знающих русский язык. На фоне «парада» политических амбиций лидеров ряда стран происходит снижение объёмов международных гастролей и выставочных проектов, организованных российскими учреждениями культуры за рубежом. Сокращаются масштабы переводов русской классики и современной российской литературы на иностранные языки. Не прекращаются попытки фальсифицировать историю, подвергнуть ее ревизии как основания для пересмотров итогов Второй мировой войны.

Возрастание рисков и угроз единству культурного пространства на фоне недостаточного использования потенциала культуры как фактора социально-экономического развития Российского государства, его национальной безопасности и территориальной целостности. Необходимы меры по сохранению и усилению роли русского языка как государственного и языка межнационального общения. Региональные диспропорции в доступе к услугам, в расходах на культуру, в инфраструктурном развитии также формируют риски для сохранения единства культурного пространства. Существуют угрозы и риски появления в средствах массовой информации и социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети Интернет пропаганды расовой, национальной и

религиозной нетерпимости, осуществления экстремистской деятельности под видом гуманитарной, культурной и псевдорелигиозной деятельности.

Региональные диспропорции в развитии культуры проявляются в разном уровне обеспеченности объектами культуры, финансирования и доступности культурных благ для широких слоев населения. Например, региональная дифференциация посещаемости как театров, так и концертных организаций, в расчёте на 1 тыс. жителей составляет 17-кратную величину. А показатели посещений музеев на 1 тыс. жителей в ряде северокавказских республик ниже в 50 раз аналогичного показателя столичных городов. В 41 субъекте Российской Федерации из 89 нет театров юного зрителя, в 6 – театров драмы. В 43 регионах России с численностью населения свыше 800 тыс. человек нет театров опера и балета. В 33 из 165 городов России с численностью населения более 100 тыс. человек театров нет вообще. В сложном положении оказалась сельская культура – хранительница традиционной народной культуры и нематериального этнокультурного достояния народов России. Сеть сельских учреждений культуры по сравнению с 1990 годом сократилась на 23% (14,2 тыс. единиц). Материально-техническая база 42% сельских учреждений культуры не обновлялась с 1980 года. Треть зданий сельских учреждений культуры находится в неудовлетворительном состоянии. 32% требуют капитального ремонта, износ оборудования в среднем составляет 70% [Там же. С. 11-12].

Недооценка потенциала культуры для гармонизации общественных отношений. При большом количестве некоммерческих организаций, занимающихся вопросами культуры, всё же сохраняется недостаточная активность и слабая вовлечённость общественных институтов в реализацию культурной политики. Так, несмотря на увеличивающиеся с каждым годом объёмы грантовых средств на творческие проекты и реализацию гражданских инициатив, а также привлечение внебюджетных средств в сферу культуры, значительная часть общественных инициатив осуществляется при условии получения доступа к бюджетному финансированию. Требуют особых форм культурной поддержки социально уязвимые группы населения, включая лиц с ограниченными физическими возможностями.

Атомизация общества и как следствие проявления её – ослабление роли семьи и семейных отношений в системе ценностных ориентаций россиян. Согласно исследованиям социологов происходит разрыв некогда устойчивых социальных связей (дружеских, семейных, соседских), рост индивидуализма и числа разводов. Так, на 1,22 млн. заключённых в России браков приходится более 690 тыс. разводов [Там же. С. 13]. Это один из самых высоких показателей уровней разводов в мире. Сигнализирует он нам о значительном ослаблении роли этого важнейшего социального института в системе приоритетов и ценностей россиян. В конечном итоге, это не способствует передаче от поколения к поколению традиционных для русского мира ценностей и норм, традиций и обычаев, нарушает прежние устойчивые межпоколенческие связи в вопросах передачи культурных, этнических, религиозных традиций и знаний. Одновременно расход на культуру становятся все менее значимой величиной в структуре расходов домохозяйств.

Снижение роли культуры в процессе становления и социализации личности. К сожалению, культура перестаёт быть «душой народа», постепенно утрачивает своё универсальное значение для воспитания и социализации личности, перемещаясь в сферу утилитарных гедонистических услуг, снижает планку магической способности глагола «жечь сердца людей», в том числе под давлением процессов либеральной глобализации, размывающих национальную и культурную идентичности. Массовая культура, закружившая молодое поколение россиян в вихре танца «бушующего блуда», по словам выдающегося российского писателя Валентина Григорьевича Распутина, воспитывает потребителя и деклассированную личность, но ни коим образом не соратника, не активного участника созидательных культурных процессов. Социологи фиксируют низкую долю времени, отводимого на приобщение к культурным ценностям, в личном бюджете времени.

Кроме всего прочего, в Основах государственной культурной политики культура «признаётся неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Культура окружает человека с момента рождения и сопровождает на протяжении всей его земной жизни, социализируя его и формируя из него личность с набором общечеловеческих гуманных ценностей. Россия узнаваема в мировом сообществе прежде всего по вкладу её замечательных людей разного времени в общечеловеческую художественную культуру. В настоящее время вопрос заключается в том, сможет ли российская культура выполнить эту социальную функцию, сама являясь составной частью сформированного правительством перечня услуг, оказываемых государством населению

страны? Культура соседствует с услугами населению в сфере жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, в сфере здравоохранения и строительства, в сфере дошкольного воспитания, просвещения и образования, в сфере экскурсионного обслуживания и туризма и многими другими. Оставаясь в перечне услуг, а не в отрасли важнейшей социальной сферы, российская культура вряд ли сможет обеспечить безопасность нации, а ее народам – идентичность. Российскую культуру саму нужно спасать, возводить ее на ту социальную высоту, которая предопределена была ей в системе общественных отношений изначально. Культура как носитель истинной красоты, по словам героя романа Ф.М.Достоевского «Идиот», «спасёт мир».

Сжимаются, словно «шагреновая кожа», численность и условия функционирования профессионального образования в сфере культуры. В ряде регионов обозначилась тенденция к сокращению количества детских школ искусств, являющихся первым и самым важным звеном в сложившейся отечественной трёхуровневой системе подготовки кадров для отрасли культуры, а также к реорганизации этих школ путём объединения с общеобразовательными школами и передачи их в органы управления образованием. При сокращении количества детских школ искусств на 293 единицы до 5 262 школ к 2015 году, количество обучающихся в них возросло на 234 тыс. человек, достигнув более 1,5 млн. человек [Там же. С. 14].

Низкие темпы модернизации и развития инфраструктуры, а также недостаточная ресурсная обеспеченность сохранения объектов культурного наследия. В настоящее время состояние объектов культурного наследия может рассматриваться как критическое. В России насчитывается около 172,5 тыс. памятников. Из них 102,5 тыс. (в том числе 80,8 тыс. памятников археологии) – федерального значения, 67,8 тыс. – регионального значения и около 2 тыс. – местного (муниципального) значения. Кроме того, существует около 83 тыс. выявленных, но не принятых на государственную охрану объектов культурного наследия. Доля памятников федерального значения, находящихся в удовлетворительном состоянии, составляет 39% от общего их числа [Там же].

Состояние объектов культурного наследия регионального значения значительно хуже. Ежегодно увеличивается число руинированных или находящихся в неудовлетворительном состоянии региональных памятников. Необходимы меры по передаче бесхозных (бесхозных) и разрушающихся памятников на условиях, обеспечивающих сохранность объекта культурного наследия и, в то же время, привлекательных для нового собственника или пользователя, проведение реставрационных работ. Неудовлетворительным является состояние памятников деревянного зодчества, некогда формировавших облик большинства российских деревень и уездных городов, а на Русском Севере – даже губернских. Серьёзной проблемой является разработка и установление зон охраны объектов культурного наследия, что является важнейшим условием сохранения любого памятника истории и культуры.

Ещё одним важнейшим и неоспоримым достоинством Основ является и то, что через контент этого нормативного правового документа **Глава государства определяет векторы изменений «культурного» законодательства**, посылает очевидный импульс сознанию гражданского общества консолидированными усилиями начать безотлагательную подготовку нового проекта закона о культуре и культурной деятельности. В Основах содержится и целеполагание необходимости начала такой работы.

Оказывается, что в настоящее время многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу ряда причин, к которым относятся:

- 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 не только дефекты и правовые проблемы, но и чрезмерная зарегулированность отдельных вопросов в сфере культуры и культурного наследия как в специальном, так и в общем законодательстве;

- взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве.

Основы прямо указывают на необходимость не просто совершенствования, а коренного пересмотра корпуса законов о культуре, усиления влияния культуры на все аспекты политики государства, предполагают 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.

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 ее финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры.

Помимо прямо определённых Основами направлений совершенствования законодательства о культуре и культурном наследии, заявленные в документе цели и задачи требуют корректировки нормативного регулирования в области (по предмету правового регулирования):

- 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;

- создания системы сохранения, освоения и популяризации нематериального культурного наследия; обеспечения пополнения и сохранения национальных фондов, в том числе с учётом современных цифровых технологий; создания государственной системы сохранения электронной информации;

- систематизации, расширения и развития существующего опыта использования объектов культурного наследия, предметов Музейного и Архивного фондов, научного и информационного потенциала российских музеев и музеев-заповедников в образовательном процессе.

Всколыхнул в 2014 году Глава государства своим «революционным» решением рясу законотворческого застоя в стране в сфере культуры и культурной деятельности. Сформировал первый в своём роде государственный социальный заказ российской власти и гражданскому обществу. Будут и другие подобные, но позже. Тогда же разлилась весенним половодьем по городам и весям необъятной России законотворческая деятельность. Сейчас трудно перечислить и половину всех тех площадок, на которых концепция и необходимость срочного принятия нового закона о культуре и культурной деятельности публично обсуждались и поддерживались. Это и парламентские слушания и круглые столы в обеих палатах Федерального Собрания, собрания и расширенные заседания творческих и профессиональных союзов, общественных и религиозных организаций, учреждений, публикации в печатных и электронных средствах массовой информации, протоколы собраний творческих работников почти из всех субъектов Российской Федерации. Было среди прочих и совместное поручение Председателя Совета Федерации В.И.Матвиенко и Председателя Государственной Думы В.В.Володина относительно необходимости разработки и принятия нового закона о культуре в течение одного календарного года.

(Окончание в следующем номере)

ПРИМЕЧАНИЯ

- [1] В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета» (№ 248, 17.11.1992), «Ведомости СНГ и ВС РФ» (19.11.1992, № 46, ст. 2615).
- [2] «Собрание законодательства РФ», 18.12.1995, № 51, ст. 5105.
- [3] В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Парламентская газета» (№ 120-121, 29.06.2002), «Российская газета» (№ 116-117, 29.06.2002), «Собрание законодательства РФ» (01.07.2002, № 26, ст. 2519).
- [4] Конвенция об охране нематериального культурного наследия // ООН: Конвенции и соглашения : официальный сайт. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml (дата обращения 04.12.2023).
- [5] Официальный интернет-портал правовой информации (<http://pravo.gov.ru>, 20.10.2022), «Российская газета» (№ 240, 24.10.2022), «Собрание законодательства РФ» (24.10.2022, № 43, ст. 7265), «Парламентская газета» (№ 40, 28.10.2022).
- [6] В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета» (№ 8, 11.01.1992), «Ведомости СНГ и ВС РСФСР» (16.01.1992, № 3, ст. 89).
- [7] «Собрание законодательства РФ» (27.02.1995, № 9, ст. 734), «Российская газета» (№ 44, 01.03.1995; № 52, 15.03.1995; № 57, 22.03.1995; № 62, 29.03.1995).
- [8] В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание актов Президента и Правительства РФ» (07.12.1992, № 23, ст. 1961), «Ведомости СНГ и ВС РФ» (10.12.1992, № 49, ст. 2936).
- [9] В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>, 25.12.2014), в изданиях «Собрания законодательства РФ», (29.12.2014, № 52 (часть I), ст. 7753). Информацию о публикации документов, создающих данную редакцию, см. в справке к этим документам.
- [10] Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной культурной политики» от 24.12.2014 г. № 808 // Президент России : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39208> (дата обращения: 24.01.2024).
- [11] Стратегия государственной культурной политики до 2030 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 N 326-р) // Министерство культуры Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://culture.gov.ru/upload/iblock/588/588d394030405f93298c841f542c8552.pdf> (дата обращения: 24.01.2024).

Заботкин Геннадий Алексеевич

искусствовед, действительный государственный советник РФ 3-го класса,
заслуженный работник культуры РФ, член-корреспондент Академии архитектурного наследия,
член Союза журналистов России (Москва)
Email: zga.2014@yandex.ru

Юдин Валерий Иванович

доктор политических наук, эксперт Фонда поддержки межнациональной культуры
и общественных международных отношений (Москва)
Email: valeriyudin@yandex.ru

Zabotkin G., Yudin V.

**MODERNIZATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF CULTURE
DURING THE PERIOD OF TRANSFORMATION OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF RUSSIA: POSSIBILITIES AND REALITY
Part 1**

Abstract. *The article examines steps to modernize legislation in the field of culture during the period of transformation of the socio-economic development of Russia, which constitutes an array of “cultural” legislation designed to ensure freedom of literary, artistic and other types of creativity and teaching, the right to participate in cultural life and use cultural institutions, on access to cultural values, establishes the limits of responsibilities for the preservation of historical and cultural heritage, and in particular, historical and cultural monuments. The conclusion is made about the need for a radical revision of the body of laws on culture, strengthening the influence of culture on all aspects of state policy, suggesting clarification of existing and introduction of new norms in various sections of the legislation of the Russian Federation from the point of view of the impact on the processes of education, personality formation, creative activity, preservation of cultural heritage, formation of a favorable information environment.*

Key words: *cultural policy, legal regulation in the field of culture, socio-economic development of Russia, educational processes, personality formation, creative activity, preservation of cultural heritage, information environment.*

Zabotkin Gennady Alexeevich

Art critic, Active state adviser of the Russian Federation 3rd class, Honored cultural worker of the Russian Federation, Corresponding member of the Academy of Architectural Heritage, member of the Union of Journalists of Russia (Moscow)

Yudin Valery Ivanovich

D. in Political Sciences, Expert at the Foundation for the Support of Interethnic Culture and Public International Relations (Moscow)

© Заботкин Г.А., Юдин В.И., текст, 2024.
Статья поступила в редакцию 20.01.2024.
Публикуется в авторской редакции.

Ссылка на статью:

Заботкин Г. А., Юдин В. И. Модернизация законодательства в сфере культуры в период трансформации социально-экономического развития России: возможности и действительность. Часть 1. – DOI 10.34685/ИИ.2023.24.46.028. – Текст: электронный // Культурологический журнал. – 2023. – № 4. – С. 4-15. – URL: http://cr-journal.ru/rus/journals/629.html&j_id=58.