



Материалы круглого стола  
**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О КУЛЬТУРЕ»**  
**В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Москва, 9 февраля 2021 г.

DOI 10.34685/NI.2021.47.61.004

*Чуковская Е.Э.*

**Место федерального закона о культуре в правовой системе:  
исторический и теоретический аспект**

**Аннотация.** Тезисы выступления на круглом столе «Федеральный закон “О культуре” в системе нормативно-правовых актов Российской Федерации», прошедшем 9 февраля 2021 г. в Российском научно-исследовательском институте культурного и природного наследия им. Д.С.Лихачева.

**Ключевые слова:** культура, культурная политика, законотворчество, нормативно-правовые акты Российской Федерации, федеральный закон «О культуре», правовое регулирование в сфере культуры.

В целях анализа эволюции правового регулирования в сфере культуры можно выделить три этапа:

1992-2002 годы – формирование специального «культурного» законодательства;

2002-2008 годы – завершение процесса формирования общего законодательства, не только регулирующего отношения в сфере культуры, но и определяющего принципы федеративного строительства;

2008 год – по настоящее время – попытки модернизации отраслевой законодательной базы и компенсации потерь предыдущего этапа.

---

[http://cr-journal.ru/rus/journals/526.html&j\\_id=46](http://cr-journal.ru/rus/journals/526.html&j_id=46)

Первый этап начинается с принятием Основ законодательства Российской Федерации о культуре (и даже раньше – принятием законов о языках, о средствах массовой информации, о свободе совести и религиозных объединениях и т.п.) и завершается принятием федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Это период создания специальных «культурных» законов с чистого листа (в советский период собственно законом был лишь акт об охране и использовании памятников (СССР – 1976, РСФСР – 1978), остальные вопросы решались не законодательным, а директивным порядком). Это период «созидательного», а не «оборонительного» нормотворчества.

Второй этап характеризуется формированием корпуса актов общего характера, в первую очередь заменой временно действующих кодексов советского периода на собственно российское законодательство: часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации (1995), часть вторая Гражданского кодекса (1996), Уголовный кодекс (1996), часть первая Налогового кодекса (1998), Бюджетный кодекс (1998), часть вторая Налогового кодекса (2000), часть третья Гражданского кодекса (2001), Земельный кодекс (2002), Кодекс об административных правонарушениях (2002), Трудовой кодекс (2002), Градостроительный кодекс (2004), Жилищный кодекс (2005), Водный кодекс (2006). Лесной кодекс (2007). Одновременно принимаются федеральные законы, разграничивающие полномочия между публично-правовыми институтами: государством, его субъектами и муниципальными образованиями, проводится первый этап административной реформы, увеличивающий число управленческих структур, но проводящих строгие границы между их компетенцией. Также в этот период идет активная подготовка к вступлению Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, законодательство кардинальным образом пересматривается с точки зрения уменьшения бюрократических барьеров и создания недискриминационных условий для иностранных субъектов и благ. В этот же период происходит передача значительной части правительственных функций на ведомственный уровень. В отношении «культурного» законодательства это период стагнации, вызовов и угроз со стороны основополагающих законов, не учитывающих отраслевые особенности, период наиболее серьезных и до сих пор не восполненных потерь.

Третий этап ознаменован попытками переосмыслить роль культуры в обществе и осовременить «остатки» специального культурного законодательства. Модернизация законодательства осуществляется с учетом новых международных обязательств Российской Федерации и интеграционных процессов, в попытках адаптироваться к новым технологическим условиям. Важными толчками в этом процессе послужили принятие Основ государственной культурной политики (2014) и поправка Конституции (2020).

Выбор в 1992 году основ законодательства как модели базового акта в сфере культуры обусловлен несколькими причинами, а не только юридико-технической «модой» того времени. Основы законодательства о культуре не ставили перед собой задачу скрупулезной и детальной регламентации всех правоотношений, а претендовали на установление принципов и методов

правового воздействия в этой деликатной сфере, а также на определение рамок отрасли, подлежащей регулированию. Предполагалось (и отчасти было реализовано) принятие специальных законов, посвященных более узким отраслям: деятельности музеев, библиотек, архивов, организаций кинематографии и пр.

Вторая причина кроется в статье 72 принятой вскоре после Основ Конституции России 1993 года: общие вопросы культуры, охрана объектов культурного наследия отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому база, заложенная в федеральном законе, может получить свое развитие в региональном нормативном массиве.

Многие нормы Основ законодательства Российской Федерации о культуре нашли развитие в более поздних правовых актах в том числе и общего характера, другие положения утратили силу. Однако целый ряд норм по-прежнему остаются актуальными и с течением времени приобретают все более принципиальный характер. Специальное законодательство находится в непрерывном процессе модернизации, однако нельзя не заметить, что история совершенствования морально устаревших и физически обветшавших актов начала 1990-х годов — это история потерь и сомнительных приобретений. К первым надо отнести отмену норм о государственном финансировании как основе государственных гарантий сохранения и развития культуры, о приоритетной инвестиционной политике, о стимулах и гарантиях для творческих работников, уезжающих работать в труднодоступные и непопулярные местности, о самостоятельности организаций культуры в осуществлении творческой и экономической деятельности. Среди же «приобретений» - оценка качества услуг и очередное изменение организационно-правовых форм по образу и подобию организаций социальной и вообще нетворческой сферы, введение государственных заданий, требования к проведению конкурсов или обоснования отсутствия такой необходимости при расходовании бюджетных средств.

На 10 марта 2021 года изменения в Основы законодательства о культуре вносились 25 раз; некоторые из этих изменений носили конъюнктурный или точечный характер, некоторые кардинально поменяли подходы к регулированию сферы, выработанные в 1992 году. Отдельные положения Основ перестали применяться без их формальной отмены.

На необходимость разработки нового базового акта прямо указывают не только стратегические документы последнего времени и прямые поручения руководства страны, но и сама практика правоприменения в этой сфере.

Вскоре после принятия Основ государственной культурной политики был разработан проект кодифицированного акта, призванный сформировать единые подходы к регулированию культурной сферы, обеспечить универсальность терминологии, сформулировать основы, принципы, цели и задачи государственной культурной политики как вектора движения и развития сферы, зафиксировать распределение полномочий, прав и обязанностей всех субъектов культурной деятельности, включая публично-правовые образования. Максимально широко в проекте определяется перечень видов культурной деятельности: помимо «традиционных»

отраслей в него включены творческие индустрии, которые являются инновационным сектором постиндустриальной экономики и имеют огромный потенциал для экономического развития страны. Также единый акт позволяет вовлечь те сферы, которые до сих пор не получили отдельного регулирования: театральное дело, иные исполнительские искусства, охрана нематериального культурного наследия.

Основная цель отраслевого законодательства состоит в обеспечении реализации конституционных прав и свобод. Для сферы культуры это в первую очередь положения статьи 44 Конституции России, гарантирующей каждому свободу творчества и охрану его результатов, право на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям и пользование учреждениями культуры.

Базовый «культурный» закон в силу разнообразия правоотношений не может быть отнесен к одной из отраслей законодательства и должен представлять собой комплексный акт, не только закрепляющий особенности правоотношений и регламентирующий специальные случаи, но и устанавливающий «мостики» к нормативным документам общего характера, в первую очередь Гражданскому (особые объекты правоотношений, организационно-правовые формы субъектов культурной деятельности, общие положения об обязательствах, сделках и договорах, о возмещении вреда, международное частное право) и Трудовому кодексу.

В соотношении закона о культуре с программными документами (основы государственной политики, стратегии и т.п.) невозможно установить иерархию, поскольку эти акты имеют разное предназначение: закон обеспечивает «нормальное» функционирование отрасли, а политические акты задают векторы ее развития.

Региональное законодательство должно обеспечивать адаптацию заявленных на федеральном уровне подходов к традициям, особенностям, возможностям, а главное – потребностям отдельных территорий.

Подзаконные и ведомственные акты, как правило, не содержат новых позитивных материальных правовых норм, а принимаются по отдельным вопросам (по большей части только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами) для обеспечения правоприменения.

В качестве мировой тенденции регулирования отношений в сфере культуры следует отметить возрастающую роль так называемого «мягкого» права (стандартов, методических рекомендаций, актов саморегулируемых организаций и профессиональных сообществ), что пока не прижилось в российской юридической действительности.

© Чуковская Е.Э., 2021.

Материал поступил в редакцию 20.02.2021.

**Чуковская Екатерина Эдуардовна,**

кандидат юридических наук,

директор Научно-образовательного центра интеллектуальной собственности и цифровой экономики (Москва)

***Chukovskaya E.***

**The place of the federal law on culture in the legal system:  
historical and theoretical aspects**

**Abstract.** Theses of the speech at the round table "The Federal Law 'On Culture' in the system of regulatory legal acts of the Russian Federation", held at the Russian Scientific Research Institute for Cultural and Natural Heritage named after D.Likhachev (February 9, 2021, Moscow).

**Key words:** culture, cultural policy, lawmaking, normative legal acts of the Russian Federation, federal law "On culture", legal regulation in the field of culture.

***Chukovskaya Ekaterina Eduardovna,***

PhD in Law,

director of the Scientific and Educational Center  
for Intellectual Property and Digital Economy (Moscow)