



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

DOI 10.34685/NI.2021.61.65.003

Шашкин П.А.

Культура как государствообразующее начало.
Приоритет стратегического планирования

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

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

Федеральные законы в системе документов стратегического планирования занимают центральное место, выступая базовым инструментом стратегического целеполагания. Действующие Основы государственной культурной политики (утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. N 808) и Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. N 326-р) относятся к подзаконным нормативным актам стратегического планирования, Принятие федерального закона «О культуре» призвано восполнить указанный пробел, определив цели и задачи, механизмы управления культурной сферой в Российской Федерации в интересах устойчивого общественного развития и обеспечения национальной безопасности страны.

Между тем при разработке закона требуется принять во внимание, что **система стратегического планирования** представляет собой механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (п.9 ст.3 Федерального закона «О стратегическом планировании»).

При этом основной проблемой остается сохраняющаяся несогласованность приоритетов стратегического планирования и инструментов их реализации.

Культуру как приоритет государственной политики необходимо рассматривать комплексно в рамках синхронизации нормотворческой и правоприменительной практики реализации трех базовых документов стратегического целеполагания – подзаконных нормативных актов – Стратегии национальной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683), Стратегии социально-экономического развития (разрабатывается Правительством РФ, в настоящее время действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р), Стратегии научно-технологического развития РФ (утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. N 642) согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании» (ч.3 ст.11).

Поскольку национальным интересом России на долгосрочную перспективу заявлено сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей (Стратегия национальной безопасности РФ, п.30), приоритетные цели, задачи и механизмы его обеспечения и защиты должны быть определены федеральным законом и получить свое развитие в подзаконных актах стратегического планирования. К числу таких целей Стратегией национальной безопасности (п.76) среди прочего отнесены:

- сохранение и приумножение традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества, воспитание детей и молодежи в духе гражданственности;
- сохранение и развитие общероссийской идентичности народов Российской Федерации, единого культурного пространства страны;
- повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве.

Укреплению национальной безопасности в области культуры способствуют:

- обеспечение культурного суверенитета Российской Федерации;

- признание первостепенной роли культуры в сохранении и приумножении традиционных российских духовно-нравственных и культурных ценностей, укреплении единства многонационального народа Российской Федерации;
- создание системы духовно-нравственного и патриотического воспитания граждан, внедрение принципов духовно-нравственного развития в систему образования, молодежную и национальную политику, расширение культурно-просветительской деятельности (п.82).

Инструментом обеспечения национальной безопасности выступают государственная культурная и государственная национальная политики (п.80), которые также требуют дополнительной синхронизации целей и задач в рамках федерального закона «О культуре». Однако государственная политика в сфере управления культурой не сводится к этим двум составляющим, поскольку Стратегия национальной безопасности регулирует правоотношения, связанные непосредственно с реализацией стратегического приоритета «Культура» – направления обеспечения национальной безопасности.

Федеральный закон, в свою очередь, как базовый документ стратегического целеполагания требует комплексной постановки целей и задач культурного и гуманитарного развития, учитывающих, помимо целей и задач, обозначенных в Стратегии национальной безопасности, цели и задачи социально-экономического и научно-технологического развития, образовательной политики: развитие человеческого потенциала, включая переход к социально ориентированному инновационному типу развития, предполагающее создание экономических условий сохранения и умножения культурных и духовных ценностей российского народа, создание экономики знаний и высоких технологий (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, 1.4) и формирование согласованной и научно обоснованной системы управления сферой науки, образования и культуры. Стратегией научно-технологического развития, например, в качестве приоритета обозначено целенаправленное формирование эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе с применением методов гуманитарных и социальных наук, развитию которых придается особое значение (п.20).

Федеральный закон «О культуре» должен учесть упомянутые выше особенности комплексного и научно обоснованного проведения государственной политики. Единая государственная политика в сфере культуры реализуется не только преимущественно «учреждениями культуры». Цели и задачи стратегического планирования реализуются, в первую очередь, органами публичной власти, институтами гражданского общества, государственными компаниями, негосударственными компаниями с преобладающим государственным участием согласованно. В противном случае невозможно говорить о полноценном формировании и защите единого культурного пространства страны. Сохранение, производство, трансляция и распространение духовных ценностей, отвечающих национальным интересам, требует четких и подлежащих

транспарентной научно обоснованной оценке критериев предоставления государственной поддержки негосударственному сектору культуры. Сохранение и приумножение традиционных культурных ценностей как основы общероссийской гражданской идентичности требует системного программирования, включая реализацию межотраслевых государственных программ поддержки и развития культуры народов Российской Федерации, в том числе определенного Конституцией Российской Федерации государствообразующего народа – русского и русского языка как государственного. Только в этом случае культура как приоритет единой государственной политики будет способствовать достижению стратегической цели развития государства.

Банальный акцент на мерах государственной поддержки негосударственного сектора культуры, включая грантовую помощь и субсидирование негосударственного сектора, не в полной мере отвечает целям и задачам стратегического планирования, поскольку не дает возможности ответа на большие вызовы, под которыми Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации понимает объективно требующую реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения ресурсов (п.4). Среди них – угроза утраты национальной и культурной идентичности российских граждан (п.15). Ответ на большие вызовы возможен исключительно в форме целенаправленной деятельности всех участников стратегического планирования по обеспечению национальных интересов в рамках проведения согласованной культурной, национальной, образовательной, научно-технической и социально-экономической политики.

Учитывая государствообразующую роль культуры, отнесение государственной политики в области культуры к основным направлениям внутренней и внешней политики России, разработка федерального закона «О культуре» ведется по поручению Президента Российской Федерации в рамках работы Администрации Президента. Принимая во внимание, что государственная политика в сфере культуры требует системной постановки целей и задач ее реализации, межотраслевой координации, согласованности действий всех участников стратегического планирования (федерального, регионального, муниципального уровней, государственного и негосударственного секторов), согласованности мер внутренней и внешней политики государства, эффективного и научно обоснованного мониторинга и контроля результатов, представляется целесообразным проведение обсуждения и доработки проекта федерального закона «О культуре» в Государственном Совете Российской Федерации, в том числе в рамках работы комиссии по направлению «Культура» (ст. 5, 6 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», п.3 Указа Президента РФ от 21 декабря 2020 г. N 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации»), с учетом позиции Совета Безопасности Российской Федерации. Президент как инициатор разработки федерального закона «О культуре» может возложить на Государственный Совет эту задачу (ч.2 ст.5 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Шашкин Павел Александрович,

кандидат философских наук,

советник генерального директора Международного научно-исследовательского института проблем управления (Москва),

email: paulshashkin@list.ru

Shashkin P.

Culture as a state-forming principle. Priority of strategic planning

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.

Shashkin Pavel Alexandrovich,

PhD in Philosophy,

advisor to the Director General of the International Research Institute of Management Problems (Moscow)