



Материалы круглого стола

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О КУЛЬТУРЕ»
В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва, 9 февраля 2021 г.

DOI 10.34685/NI.2021.29.91.002

Сидоренко С.В.

**Федеральный закон «О культуре в Российской Федерации»
как правовой механизм решения культурных проблем**

Аннотация. В данной статье внимание сфокусировано на общенациональных и региональных проблемах в сфере культуры. Сделаны предложения в разрабатываемый Федеральный закон «О культуре», который предлагается рассматривать как правовой механизм решения основных культурных проблем в Российской Федерации.

Ключевые слова: федеральный закон о культуре, проблемы в сфере культуры, библиотека лучших практик, культурная политика, Декларация прав культуры, свод духовно-нравственных ценностей.

В ходе разработки Федерального закона «О культуре в Российской Федерации» (далее – ФЗ) необходимо обеспечить целостность включаемой в него системы норм, обоснованность её границ и полноту. При этом данный закон в первую очередь должен быть ориентирован на решение основных проблем в сфере культуры.

Общенациональные проблемы сферы культуры определены в Основах государственной культурной политики, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции информационной

безопасности детей, Концепции развития дополнительного образования детей, Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, Основых государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года и в других документах стратегического планирования.

К указанным проблемам относятся: снижение интеллектуального и культурного уровня общества; рост агрессии и нетерпимости, проявления асоциального поведения; деформация исторической памяти, негативная оценка значительных периодов отечественной истории, распространение ложного представления об исторической отсталости России; атомизация общества - разрыв социальных связей, рост индивидуализма, пренебрежения правами других; размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа РФ путем внешней культурной и информационной экспансии, пропаганды вседозволенности и насилия, расовой, национальной и религиозной нетерпимости, попытки фальсификации российской и мировой истории, противоправные посягательства на объекты культуры; проблемы в отдельных секторах отрасли культуры и др.

Анализ общенациональных проблем в сфере культуры позволяет выделить четыре ключевые разрыва:

1. Между приведенными и фактическими проблемами в сфере культуры (неполнота и фрагментарность проблем, установленных в документах стратегического планирования);
2. Между проблемами и механизмами их решения (необеспеченность проблем адекватными механизмами их решения);
3. Между проблемами и возможностями государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по их решению (отсутствие необходимых полномочий и ресурсов);
4. Между проблемами и ответственностью государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за бездействие или неэффективное решение данных проблем.

Основные региональные проблемы приведены в докладе Совета Федерации ФС РФ и Фонда «Институт экономики и социальной политики» (ИнЭСП) «Культурная политика – 2020. Взгляд субъектов Российской Федерации на основные проблемы и их решения» (2 841 ед., или 33 проблемы на один регион).

В докладе отмечается, что в 2020 году:

1. Социальное участие организаций культуры в жизни местных сообществ многократно уменьшилось. Возникли реальные препятствия в обеспечении культурных потребностей и прав

граждан. Были нарушены потоки культурных благ (условий, продуктов и услуг) от организаций культуры к их потребителям;

2. Не удалось создать альтернативные формы удовлетворения культурных потребностей и цифровые каналы в сети Интернет, адекватные возросшим запросам населения и обеспечивающие его полный охват;

3. Больше всего пострадали граждане (в первую очередь пенсионеры), у которых нет компьютеров (смартфонов, планшетов, цифровых ТВ-приставок и т.п.), доступа в Интернет и необходимых цифровых навыков;

4. Произошла деформация культурной атмосферы общества, сильно возросла объективная потребность граждан (особенно находящихся на самоизоляции и карантине) в поддержке средствами культуры (в т.ч. в обеспечении эмоциональной устойчивости и укреплении иммунитета);

5. Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и подведомственные им организации культуры оказались не готовы к быстрой и эффективной адаптации в условиях пандемии.

Главные причины сложившейся ситуации заключаются в отсутствии системного подхода и механизма решения проблем в сфере культуры на стратегическом и оперативном уровнях управления. Это проявляется в следующем.

1. Значительная часть регионов не рассматривает в качестве основных приоритетные проблемы, которые установлены в Основах государственной культурной политики и других документах стратегического планирования. Во многих случаях указанные субъектами РФ проблемы по масштабу, уровню сложности и общественной значимости нельзя отнести к основным проблемам в сфере культуры.

2. На региональном уровне лица, принимающие решения, не владеют информацией, которая в полной мере характеризует проблемы сферы культуры. Как следствие, они не могут сравнивать проблемы между собой, определять приоритеты и оптимальным образом распределять ограниченные финансовые, материальные и иные ресурсы на их решение, что существенно снижает общую эффективность деятельности.

3. В реализации государственной культурной политики наиболее проблемным является формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей (в т.ч. по причине отсутствия нормативного документа, содержащего полный перечень указанных ценностей).

4. Доминирует узковедомственный подход к сфере культуры.

5. Для подавляющего большинства проблем, указанных субъектами РФ, никакая статистика не ведется, информация регулярно не собирается и не анализируется, систематический мониторинг и оценка не проводятся, управленческие решения принимаются интуитивно, от случая к случаю.

6. В регионах отсутствует единое понимание основных проблем в сфере культуры, не определены перечни проблем, критерии их решения и ответственные лица.

7. Механизмы рефлексии, позволяющие осознанно осуществлять управление в сфере культуры на региональном и муниципальном уровнях, предельно упрощены.

8. Целенаправленная и осознанная деятельность по выявлению и решению основных проблем в сфере культуры не осуществляется на системной основе, ее нормативно-правовое, организационное, методическое и информационное обеспечение отсутствует.

Следует особо отметить, что если проблемы не выявляются, то они и не решаются.

В связи с этим предлагается усовершенствовать правовой механизм решения проблем в сфере культуры, дополнив разрабатываемый федеральный закон о культуре рядом специальных положений.

1. Привести проект ФЗ в соответствие с основными проблемами в сфере культуры, на решение которых он должен быть нацелен.

2. Включить в ФЗ положение о ведении Регистра основных проблем в сфере культуры (рассматривая его как своеобразную Карту «боевых» действий). Под Регистром понимается упорядоченный свод информации об основных проблемах в сфере культуры, включая: характеристику каждой проблемы, меры по ее решению, предотвращению возникновения в будущем и минимизации негативных последствий, а также лиц, ответственных за ее решение, и ход ее решения.

3. Предусмотреть в ФЗ механизм регулярного мониторинга основных проблем в сфере культуры, принятия и реализации решений по их преодолению с применением библиотеки лучших практик - свода испытанных и оформленных документально технологий работы, которые представляют наиболее результативные и эффективные методы решения проблем в сфере культуры.

4. С учетом опыта преодоления пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 включить в проект ФЗ раздел, определяющий функционирование организаций культуры в условиях кризиса (эпидемиологического, экономического, экологического и др.), а также в целях парирования угрозы усиливающегося гуманитарного кризиса дополнить ФЗ положением о Единой государственной системе гуманитарной безопасности в РФ.

5. Усилить проект ФЗ положениями из Декларации прав культуры (академика Лихачёва Д.С.), согласно которой культура представляет главный смысл и главную ценность существования человечества, а целями культуры является возвышение человека и гуманизация общества.

6. Включить в ФЗ Свод духовно-нравственных ценностей граждан РФ как современный навигатор жизни, в центре которого находится раскрытие потенциала и реализация предназначения Человека-творца в Обществе-творцов, осуществляющих коллективную созидательную деятельность на благо России и всего человечества.

7. Включить в ФЗ положение о ведении Общероссийского классификатора культурных потребностей населения, который необходим для обеспечения перехода от предоставления культурных услуг к удовлетворению культурных потребностей населения, реализации принципа «Культура много больше, чем услуга», а также выстраивания индивидуальных траекторий культурного развития.

8. Включить в ФЗ положение о Национальном комплексе культурного развития личности «Творческие люди», представляющем цифровую платформу, с помощью которой организации всех форм собственности смогут осуществлять деятельность, ориентированную на повышение культурного уровня граждан РФ, в соответствии с целями и приоритетами государственной культурной политики. Данный комплекс должен предусматривать стимулирование определенного вида поведения, наполняющего жизнь человека культурными видами деятельности, и служить новой сетевидной инфраструктурой непосредственного взаимодействия между творцами и потребителями культурных благ.

Успешное создание указанного комплекса позволит достичь следующих результатов:

- предложение гражданам комплексного культурного продукта качественно нового уровня, ориентированного на традиционные российские духовно-нравственные ценности;
- обеспечение цифровой трансформации сферы культуры и создание безопасной информационно-коммуникационной среды культурного развития (как с точки зрения смыслового содержания культурных продуктов и услуг, так и с точки зрения применяемых информационных технологий);
- увеличение вовлеченности граждан Российской Федерации в культуру (существенный рост посещаемости организаций культуры и соответствующих культурных мероприятий), что будет свидетельствовать об интенсификации наполнения жизни граждан культурными видами деятельности;
- формирование системы навигации и мотивации граждан к созданию и потреблению культурных благ;

- обеспечение более тесного взаимодействия между организациями культуры и образовательными организациями (введение электронных культурных паспортов школьников, позволяющих фиксировать их достижения в культурном развитии; разработка и внедрение комплекса «ГТО в культуре» (Готов к творческим открытиям !), предусматривающего разработку «культурных нормативов» и создание необходимых условий для их выполнения школьниками; и др.);
- популяризация и пропаганда культурного образа жизни;
- осуществление в режиме онлайн мониторинга культурной активности граждан, а также востребованности конкретных культурных продуктов и услуг, предоставляемых организациями разных форм собственности (это позволит видеть полную картину культурного развития и принимать на этой основе эффективные управленческие решения, грамотно и адресно мотивировать людей к культурному развитию, а организации культуры стимулировать к результативной и эффективной деятельности в рамках общих правил и национальных интересов);
- значительное увеличение количества граждан, демонстрирующих качества творцов.

ИСТОЧНИКИ

[1] Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики».

[2] Доклад Совета Федерации ФС РФ и Фонда «Институт экономики и социальной политики» «Культурная политика – 2020. Взгляд субъектов Российской Федерации на основные проблемы и их решения» // Фонд «Институт экономики и социальной политики» : [сайт]. – URL: https://inesp.ru/directions/general/news/news_detail.php?ID=3050 (дата обращения: 15.02.2021).

[3] Декларация прав культуры (проект). 3-е изд., испр. – – СПб.: СПбГУП, 2001.

© Сидоренко С.В., 2021.

Статья поступила в редакцию 20.02.2021.

Сидоренко Сергей Владимирович,

кандидат экономических наук,

заместитель директора Фонда

«Институт экономики и социальной политики» (Москва),

e-mail: svs@inesp.ru

**Federal Law "On Culture in the Russian Federation" as a legal mechanism
for solving cultural problems**

Abstract. This article focuses on national and regional cultural issues. Proposals have been made for the federal law "On Culture in the Russian Federation" being developed, which is proposed to be considered as a legal mechanism for solving basic cultural problems.

Key words: federal law on culture, problems in the sphere of culture, library of best practices, cultural policy, Declaration of the rights of culture, a set of spiritual and moral values.

Sidorenko Sergey Vladimirovich,

PhD in Economic sciences,

deputy director of the Fund "Institute of Economics and Social Policy" (Moscow)