



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

DOI 10.34685/NI.2021.45.44.005

Елизаров В.Г.

Зачем нужен новый закон «О культуре»?

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.

Необходимо ясное понимание того, для чего нужен новый федеральный закон «О культуре», который, как считают многие эксперты, должен не просто заменить в значительной мере устаревший закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», принятый 1992 году, большинство положений которого не применяется, а заимствуя все лучшее, что в нём есть, закрепить правовые основы реализации новой ценностно ориентированной модели государственной культурной политики.

В чём должна заключаться **основная идея и цели нового законопроекта о культуре**? Ответ на этот вопрос зависит, прежде всего, от ясного понимания состояния правового регулирования, имеющихся проблем и поставленных задач в сфере государственной культурной политики.

Направления развития федерального законодательства в сфере культуры, а значит и содержание проекта федерального закона «О культуре», должны основываться на правовых нормах Конституции Российской Федерации и обеспечивать их реализацию, а также создавать необходимые правовые условия для достижения целей и решения задач государственной культурной политики, которые определены в документах стратегического планирования: в Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента России в 2014 году, в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Исходя из целей государственной культурной политики и определений понятий «культура» и «культурная политика», закрепленных в обозначенных Основах, а также учитывая Указ Президента от 7 мая 2018 года № 204, в котором Правительству предписано обратить "особое внимание на необходимость укрепления российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации", будет логично считать, что **главными целями будущего федерального закона «О культуре»** должно являться создание необходимых правовых основ и правовых механизмов, обеспечивающих поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры и формирование личности, укрепление российской гражданской идентичности на основе присущей нашему обществу системы традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Такое понимание целей учитывает положения Стратегии национальной безопасности, в которых говорится об основе общероссийской идентичности народов России и изложен открытый перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей [1].

Таким образом, **основную идею законопроекта** можно было бы сформулировать как создание правовых основ и механизмов в сфере реализации государственной культурной политики, обеспечивающих сохранение российской культуры, российского общества и российского государства на основе традиционных для российской цивилизации ценностей и норм, то есть, сохранение и развитие российской культуры именно как *российской культуры* с её ценностным цивилизационным ядром, и тем самым, сохранение и развитие нашего общества и государства как *российского общества и российского государства* с блокированием процессов размывания их ценностных цивилизационных основ.

Может ли сфера культуры далее успешно развиваться без федерального закона «О культуре»? На мой взгляд, развиваться-то она может, но очень велика вероятность того, что с каждым годом такая культура будет всё менее российской, поскольку многие действующие в сфере культуры отраслевые законы и подзаконные акты характеризуются индифферентностью по отношению к традиционным российским духовно-нравственным и культурно-историческим ценностям, лежащим в основе российской культуры, они не содержат критериев и механизмов, способствующих культурной деятельности, основывающейся на указанных традиционных российских ценностях. И при этом многие отрасли культуры в значительной мере коммерциализированы и преобладает «культурная

продукция» развлекательной направленности с подражанием далеко не лучшим образцам зарубежной культур-индустрии.

В обоснование необходимости разработки и принятия федерального закона «О культуре» отмечу также, что при том, что уже шесть лет действуют Основы государственной культурной политики, четыре года назад утверждена Стратегия государственной культурной политики, но имеется явный значительный разрыв между формулировками целей, задач и приоритетных направлений государственной культурной политики, определенными указанными документами, в которых реализован ценностно-ориентированный подход, с одной стороны, и содержанием значительной части мероприятий, целевых показателей, закрепленных в документах стратегического планирования, разработанных в рамках планирования и программирования на федеральном уровне (государственной программе РФ «Развитие культуры», паспорте национального проекта «Культура», планах мероприятий федерального уровня в сфере культуры), с другой стороны.

Так, в совокупности целевых показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» преобладают количественные валовые показатели, в том числе касающиеся создания объектов культурной инфраструктуры, числа посещений и т.п., над качественными показателями, отражающими ценностное измерение и цели реализации культурной политики. Например, из семи целевых индикаторов и показателей названной государственной программы три являются «валовыми» - отражают количество посещений организаций культуры, количество проведенных за рубежом выставок и гастролей, число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в сети Интернет, ещё два – отражают процесс улучшения состояния объектов инфраструктуры в сфере культуры, один показатель касается объёмов внебюджетного финансирования. Эти показатели важны, но в целом, с учетом показателей подпрограмм и других документов, считаю, что действующая система оценки реализации государственной культурной политики в недостаточной мере соответствует задаче формирования новой ценностно-ориентированной модели государственной культурной политики. И не только система оценки. Сложность задачи обеспечения взаимоувязки целей, задач, приоритетов госполитики в сфере культуры с целевыми показателями госпрограмм, федеральных проектов, и выработки эффективных правовых механизмов, не отменяет необходимость ее решения.

Поэтому представляется, что одной из задач разработчиков законопроекта «О культуре» будет проектирование **правовых механизмов** государственной поддержки культурной деятельности, с применением критериев, отражающих цели, приоритеты и ценностные основы государственной культурной политики. Для примера, отмечу, что в подзаконных актах о поддержке кинематографии, имеются правовые механизмы, использующие базовые ценностные критерии, и они работают, в частности, ежегодно утверждаемые приоритетные темы государственной финансовой поддержки кинопроизводства.

Важнейшим вопросом и этапом разработки проекта закона является определение **предмета правового регулирования законопроекта**, то есть всей совокупности отношений, которые, по мнению разработчиков, должны регулироваться проектируемым законом.

Для правильного определения предмета правового регулирования законопроекта, рамок и границ, очерчивающих круг регулируемых отношений в сфере культуры и соответствующей государственной управленческой деятельности, предлагаю **основываться на анализе наиболее существенных и актуальных проблем в законодательном регулировании и в правоприменительной практике в сфере культуры**, которые имеются в настоящее время. В составлении такого перечня наиболее существенных проблем, для решения которых необходимы меры законодательного характера, большую помощь могут оказать специалисты, ученые и эксперты, работающие непосредственно в этой сфере.

Особое внимание в новом законопроекте, на мой взгляд, следует уделить понятийному аппарату, конкретизации полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления в сфере реализации государственной культурной политики, а также механизмам государственной поддержки разных видов культурной деятельности, в том числе критериям и требованиям, отражающим государственные и общественные интересы, которые должны быть соблюдены при реализации процедур государственного заказа с использованием средств государственного бюджета.

Кроме того, критический анализ ранее разработанных проектов федерального закона «О культуре», которые были подготовлены депутатами Государственной Думы, и проекта, разработанного Министерством культуры, - позволит использовать отдельные положительные наработки, сделанные предыдущими рабочими группами.

Место и значение проектируемого закона в системе действующего законодательства напрямую зависит от целей и предмета правового регулирования законопроекта о культуре.

Полагаю, что проектируемый закон должен включать правовые нормы, содержание которых следует из целей, принципов и задач государственной культурной политики, определенных в Основах и Стратегии государственной культурной политики. Его нормы должны иметь приоритет по отношению к отраслевым федеральным законам в сфере культуры, за исключением правовых норм, в отношении которых установлен иной правовой режим.

Для сведения отмечу, что готовятся изменения в Основы государственной культурной политики с целью приведения их в соответствие с новыми положениями Конституции Российской Федерации, Стратегией национальной безопасности и обеспечения согласованности с рядом других документов. Проект указа президента размещён на сайте **regulation.gov.ru**.

Вопрос об отрасли законодательства, к которой будет относиться новый проект закона «О культуре», если он будет разработан. Исходя из того, что в законопроекте будут содержаться

правовые нормы, относящиеся к разным отраслям законодательства (права): конституционного права (в части полномочий органов публичной власти всех уровней и ряда других отношений); административного права (в части механизмов государственной поддержки и др.); гражданского права (в части имущественных отношений), то обоснованно считать будущий закон «О культуре» межотраслевым законодательным актом. Утверждение о том, что закон будет являться актом гражданского законодательства, - представляется ошибочным, так как исходит из неправильного понимания смысла юридических понятий «гражданское право», «гражданское законодательство».

Относительно положений Конституции Российской Федерации, на реализацию которых должен быть направлен будущий законопроект «О культуре», - вполне понятно, что это все нормы Конституции Российской Федерации, которые касаются достоинства личности, свободы мысли, творчества, конституционных оснований правомерного ограничения прав и свобод, конституционных ценностей, полномочий государства в сфере культуры. Это не менее 15 статей Конституции, включая новые нормы [2].

Еще один важный вопрос: **необходимо ли разработать концепцию федерального закона «О культуре»?** Учитывая сложность предмета регулирования законопроекта, считаю разработку его концепции абсолютно необходимой, - чтобы ясно изложить цели законопроекта, обоснование предмета регулирования, основных концептуальных нововведений законопроекта и других важных вопросов. При этом будет полезно критически проанализировать и учесть концепцию проекта федерального закона «О культуре», подготовленную в 2018 году рабочей группой, созданной распоряжением Администрации Президента РФ.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Пункты 77 и 78 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

[2] Статьи 21, 26, 29, 44, 55, 67¹, 68 и 69, пункты «в» и «е» статьи 71, пункты «д», «е», «ж» и «ж¹» части 1 статьи 72, статьи 75¹, 79, пункты «в», «е¹», «е²» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации.

© Елизаров В.Г., 2021.

Материал поступил в редакцию 20.02.2021.

Елизаров Василий Георгиевич,
кандидат юридических наук (Москва),
email: elizarov_vg@mail.ru

Why do we need a new law «On Culture»?

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.

Elizarov Vasily Georgievich,

PhD in Law (Moscow)