



Материалы круглого стола

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

Москва, 9 февраля 2021 г.

DOI 10.34685/NI.2021.97.33.008

Расторгуев В.Н.

Методология и технология работы над законом 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).

Доклад был подготовлен в рамках Междисциплинарной научно-образовательной школы МГУ «Сохранение мирового культурно-исторического наследия».

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

Прежде всего, хочу сказать, что только что заслушанный доклад Екатерины Эдуардовны Чуковской вполне можно считать пропедевтикой при подготовке законопроекта, поскольку в нем были четко определены целевые установки, функции и критерии, по которым будет определяться его качество. Я же, со своей стороны, остановлюсь на некоторых скрытых от глаз даже очень хороших специалистов аспектах подготовки закона, связанных с задачами представителей научного сообщества, принимающих участие в его подготовке, а также на проблемах, возникающих при работе с понятийным аппаратом закона. Дело в том, что язык законодателя – далеко не то же самое, что разговорный язык и тем более язык науки и научных концептов или

политический новояз, который совершенно эклектичен, если мы имеем в виду публичную политику. Ее, кстати, следует отличать от отраслевой политики, которая также имеет собственный, более строгий лексикон.

Так в чем же заключена специфика языка законодателя, на котором пишутся законы и доктринальные документы, призванные вносить системность в законотворческий процесс – политические доктрины и концепции, носящие отраслевой характер? К сожалению, в нашей законодательной практике статус и функции доктринальных документов совершенно не определены, что приводит к казусным ситуациям, когда даже депутаты и специалисты, участвующие в подготовке законов, не знают о существовании соответствующих доктрин.

Об этом несколько лет тому назад говорил В.В.Путин в связи с необходимостью обратить внимание на Экологическую доктрину России, в разработке которой я участвовал, будучи автором основного текста, который, конечно, претерпел серьезные изменения в процессе согласования в профильных министерствах и ведомствах. В этой доктрине, принятой в 2003 г., были сформулированы функциональные цели и аксиологическая база экологической политики страны. Однако, по словам Президента, они почти не нашли отражения ни в законах, ни в практике законоприменения. Точно такая же ситуация складывается в других отраслевых законодательствах, в том числе и в сфере, регламентирующей культурную политику.

С чем связана эта несогласованность в самом процессе законотворческой деятельности? Одна из причин – полное отсутствие отраслевых тезаурусов законодателя, которые включали бы в себя весь категориальный аппарат, используемый в законах и подзаконных актах. Разработать такой тезаурус чрезвычайно сложно, поскольку именно здесь должны работать рука об руку ученые, представляющие широкий спектр дисциплин, каждая из которых имеет свой особый язык, закрытый для непосвященных, и юристы, задача которых добиться максимально доступной однозначности всех основных концептов и понятий, включенных в законы.

При этом термины закона не должны вступать в явное противоречие с научными категориями, введенными в научный оборот, а это уже задача экспертов от науки, причем крайне сложная задача, особенно, когда речь идет о науках гуманитарного цикла. В первую очередь это касается законодательства о культуре: оно требует одновременно высочайшей философской культуры и, вместе с тем, тщательной работы специалистов во всех областях культурологии, а также коррекции со стороны представителей широкого спектра политических наук и самих политиков. Таким образом, тезаурус законодателя – это не примитивный толковый словарь для повседневного пользования, а научно фундированный труд, охватывающий весь набор основных концептов в их историческом развитии по все областям культурного наследия с учетом современного состояния всех звеньев культурной инфраструктуры.

Но надо сознавать, что мы находимся на нулевом цикле этой колоссальной работы и будем вынуждены в данном случае изобретать тезаурус одного-единственного закона, учитывая по возможности те смыслы, которые заложены в других законах и документах стратегического

характера, действующих в сфере культурной политики. У меня не очень оптимистические прогнозы по поводу создания полного тезауруса на перспективу, так как я эту идею пытался осуществить еще в бытность сенатором – членом Совета Федерации первого созыва. Но в те времена все законодательное поле приходилось перепалывать заново, и не было ни времени, ни сил, ни ресурсов для решения этой проблемы, тем более, что я был заместителем председателя Комитета по социальной политике, а сейчас действующим законодателям вряд ли возможно даже объяснить суть задачи, хотя в ЕС есть положительные образцы такой работы.

Кстати, в издательстве нашего Института в этом году издана коллективная монография «Совершенствование понятийного аппарата в сфере государственной культурной политики современной России», первый раздел которой полностью посвящен философским и методологическим аспектам подготовки тезауруса законодателя. Но работа в действительности предстоит значительно более трудная и масштабная, поскольку этот тезаурус должен будет охватывать одновременно и область культуры с включением всех основных областей национального и всемирного наследия – и материального, и нематериального, и область образовательной политики, и, конечно, сферу науки. Когда в нашем обществе возникнет политический заказ на такой проект – предугадать невозможно. Пока же мы эксплуатируем категориальный аппарат, заимствованный из западных источников, а точнее, поступающий от производителей смыслов политики – так называемых «фабрик мысли», продолжая принципиальную борьбу с импортозамещением французских сыров...

Еще один аспект темы – на кого мы ориентируемся в работе над законом о культуре, кто будет его адресатом, заинтересованным читателем. Очевидно, что это, увы, не деятели культуры, у каждого из которых есть свое понимание и культуры в целом, и способов решения проблем в той конкретной «цеховой» области, с которой он связан. Этого читателя закон если и заинтересует, то точно не удовлетворит, как, впрочем, и ученых. Я, например, участвовал в подготовке многих законов, но никогда не признаюсь в этом, поскольку стыдно перед коллегами за тот суконный язык, на котором они написаны, за те скудные мысли, которые они несут в себе.

Может быть, закон рассчитан на народ? Но я не открою тайны, если скажу крамольную вещь – народ не читает законов. Яркий пример тому – недавнее заявление одного «специалиста» из тех, кому было поручено разработать поправки в действующей Конституции – «Я ее даже и не читала прежде». Закон говорит языком императивов, долженствования, он обязан предложить алгоритм поведения своему адресату и рассчитан, по преимуществу, на чиновников, армию исполнителей, а также практикующих юристов, которые обеспечивают законность и легальность всех действий в той ли иной сфере, даже если эта сфера – творчество, культура. Так что и язык, и логика закона должны быть понятны, прежде всего, этой профессиональной группе, а также политикам, язык которых не имеет ничего общего с научным. Уже потому мы должны минимизировать концептуальную составляющую закона, как бы это ни противоречило нашим желаниям и устремлениям.

Это означает также минимизацию научных коннотаций и пояснений, устранение всех глубоких и новых, а следовательно, спорных мыслей. Закон должен быть максимально утилитарен, привязан к практике законоприменения, а главное – предельно прост. В идеале он призван исключить возможность для любого вольного толкования. В законе по этой же причине не должно быть авторства – качества, которое превыше всего ценится в искусстве и в науке. Это требование универсально за небольшими исключениями, что лишь подтверждает правило.

Следует также отдавать себе отчет в том, что субъекты законотворчества далеко не равны. Основная нагрузка ложится на экспертов и аналитиков, то есть на ученых, но их роль в действительности вторична, ибо не они принимают решение о вступлении закона в силу. Это прерогатива политиков и, в первую очередь, депутатов, а они не являются, да и не могут быть компетентны во всех проблемах, которые очередной закон призван разрешить. Компетентность политика определяется по совершенно другим критериям, которые не имеют никакого отношения к научной компетентности даже в том случае, если его профессиональные знания каким-то образом совпадают с содержанием законотворческого процесса. Среди этих критериев – умение выслушивать разные мнения и принимать во внимание взаимоисключающие интересы, помня о своей партийной принадлежности и расстановке сил, обязательствах перед избирателями и т.п.

«Второсортность» не относится, разумеется, к экспертам-юристам, в задачу которых входит привести в соответствие закон духу и букве действующего законодательства – от их оценки зависит сама возможность обсуждения закона. То же относится, естественно, и к экспертам, просчитывающим «стоимость» закона. Без их вердикта любой законопроект будет автоматически отклонен.

Важная стадия работы над законом – определение его проблемного поля. Несомненно, что важнейшей проблемой является социальная стратификация в российском обществе, делающая или малодоступными, или недоступными целые пласты национального и мирового наследия для многих социальных и возрастных групп. Это касается прежде всего молодежной политики, к примеру, того факта, что в России перестала существовать детская литература, вытесненная чужеродной массовой культурой и бесчисленными разновидностями коммерческих субкультур, чему во многом способствовали нескончаемые реформы в системе образования и, в частности, введение ЕГЭ. К сожалению, формат выступления не позволяет раскрыть эту фундаментальную тему, с которой надо начать разработку закона.

И в заключение несколько слов о том, что при подготовке закона следует учитывать политическую и социальную ситуацию в стране и мире. Надо принимать во внимание также приблизительные сроки планируемого принятия закона о культуре и то, как он отзовется на политической жизни страны и как впишется с событийный ряд. Но это не наша задача, а задача тех, кто занимается стратегическим политическим планированием.

Расторгуев Валерий Николаевич,

доктор философских наук, профессор,

главный научный сотрудник Российского научно-исследовательского института

культурного и природного наследия им. Д.С.Лихачева (Москва),

профессор Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова (Москва),

email: rv1812@yandex.ru

Rastorguev V.

Methodology and technology of work on the 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).

The report was prepared within the framework of the Interdisciplinary Scientific and Educational School of Moscow State University "Preservation of the World Cultural and Historical Heritage".

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

Rastorguev Valery Nikolaevich,

D. in Philosophy,

chief researcher of the Russian Scientific Research Institute for Cultural and Natural Heritage named after D.Likhachev (Moscow),

full professor of the Moscow State University named after M.Lomonosov (Moscow)