

# Правовое обеспечение культуры

**Свобода состоит  
в том, чтобы  
зависеть только  
от законов.**

*Вольтер (1694-1778)*

**О**сновным регулятором общественных отношений является право — система общеобязательных формально-определенных норм, установленных или санкционированных государством. Свое отражение эта система гарантированных государством норм находит в законодательстве.

Главной задачей законодательства в области культуры является реализация положений **ст. 44 Конституции Российской Федерации**, устанавливающей основные права, свободы и обязанности в этой сфере: практически все нормативные акты, составляющие массив так называемого «культурного» законодательства, так или иначе призваны либо обеспечить свободу литературного, художественного и других видов творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, либо устанавливают пределы обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия, и в частности памятников истории и культуры. Фактически специальные нормы действуют в широчайших границах, охватывая и регулируя отношения по выявлению, изуче-

**Первоочередной задачей законодательства в сфере культуры является уточнение предмета правового регулирования, переосмысление его методов, формирование системы актов, отвечающих новому политическому пониманию содержания и предназначения культуры**

нию, охране, реставрации и использованию памятников истории и культуры; в области художественной литературы, кинематографии, сценического, пластического, музыкального искусства, архитектуры и дизайна, фотоискусства и других видов и жанров искусства; в сфере художественных народных промыслов и ремесел, народной культуры в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; в отношении самодеятельного (любительского) художественного творчества; музейного дела и коллекционирования; книгоиздания и библиотечного дела, а также иной культурной деятельности, связанной с созданием произведений

печати, их распространением и использованием, архивного дела; в области телевидения, радио и других аудиовизуальных средств в части создания и распространения культурных ценностей; эстетического воспитания, художественного образования, педагогической деятельности в этой области; научных исследований культуры; международных культурных обменов; в сфере производства материалов, оборудования и других средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных цен-

ностей; иной деятельности, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности. Однако современные тенденции расширяют сферу правового регулирования, видя в культуре и фактор инновационного развития, и основополагающую роль в формировании человеческого капитала, и мощный инструмент внешней политики, и одну из основ национальной безопасности и духовного возрождения нации. В связи с этим первоочередной задачей законодательства в сфере культуры является уточнение предмета правового регулирования, переосмысление его методов, формирование системы актов, отвечающих

новому политическому пониманию содержания и предназначения культуры.

Ныне действующее законодательство по своей структуре может стать базой для строительства новых институтов и норм, обеспечить необходимые межотраслевые связи, в нем заложено достаточно инструментов и механизмов, способных обеспечить выполнение новых задач. В первую очередь это обеспечивается соответствием российского законодательства ключевым международно-правовым требованиям в этой сфере. Однако содержательно современное состояние отечественного «культурного» законодательства оставляет желать лучшего.

## Основы законодательства РФ о культуре

Ядром законодательного массива, обеспечивающего правовое регулирование в сфере культуры, являются **Основы законодательства Российской Федерации о культуре** (далее — Основы). Принятые еще в 1992 г. Основы многократно подвергались как формальному пересмотру (например, в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон» «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), так и фактическому переосмыслению, в первую очередь в связи со вступлением в силу таких фундаментальных актов, как Конституция Российской Федерации, Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Трудовой и Таможенный кодексы (отдельные положения Основ переставали применяться без их формальной отмены). Однако суть Основ осталась неизменной — это правовая база сохранения и развития культуры в России.

Основы как форма акта для исторически первого специального «культурного» закона были выбраны по нескольким причинам: во-первых, широта сферы применения, многообразие отношений, объектного и субъектного состава не позволяли в короткие сроки создать универсальный акт, нормы которого непосредственно и детально регулировали бы весь спектр связей в этой области; конструирование «пирамиды» актов во главе с Основами, содержащими основополагающие принципы регулирования, получающие развитие в других специализированных законодательных и иных нормативных правовых актах, казалось (и оказалось) предпочтительней. Несомненным достоинством Основ является закрепленный в них обширный понятийный аппарат, дающий единообразное толкование специальных терминов, не включенных в законодательство общего характера.

Основы обрисовывают круг проблем, нуждающихся в урегулировании, определяя основные задачи законодательства в области культуры, устанавливают основные принципы, методы

правового воздействия в этой деликатной сфере, фиксируют перечень субъектов культурной деятельности и объем их прав и обязанностей. Основы, насколько это возможно, отражают специфику правового регулирования в области культуры, которая заключается в основном в следующем:

1. особенности, связанные с неоднородностью деятельности. В соответствии с действующим российским законодательством культурная деятельность включает в себя деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Само понятие «культурные ценности» охватывает широчайший круг объектов — нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. При таком всеобъемлющем подходе к предмету правового регулирования необходим большой массив законодательства, на сегодняшний день практически сформированный. Нормы, регулирующие отношения в сфере культуры, практически невозможно отнести к какой-либо одной отрасли права, хотя в утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. №511 классификаторе правовых актов законодательство о культуре, включая общие положения, вопросы управления в сфере культуры, национального культурного наследия народов Российской Федерации, охраны и использования памятников истории и культуры, режима особо охраняемых историко-культурных территорий, особенности регулирования правового положения культурных ценностей и правовое регулирование отдельных направлений культурной деятельности, выделены в самостоятельную ветвь.
2. особенности, вызванные характером деятельности в сфере культуры. Многие аспекты отношений связаны с внутренней духовной деятельностью человека, его мировоззрением, воспитанием. Соответственно для воздействия на такие отношения правовые средства оказываются слишком «грубыми»; для этого больше подходят иные регуляторы — нормы морали, нравственности, обычаи и даже религиозные устои.
3. особенности методов правового регулирования. Сфера культуры практически единственная, в которой законодательство в большинстве вопросов исходит не только из принципа юридического равенства, но и презумпции их добросовестности. Это отражается в том, что в правовых актах практически не содержится профилактических мер, упреждающих возможные нарушения прав и законных интересов субъектов культурной деятельности, а случаи наступления юридической ответственности строго ограничены (что неплохо), и их реализация на практике вызывает затруднения.
4. особенности, связанные с подчиненностью предмета регулирования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы культуры (кроме установления основ государственной политики в области культуры и программ культурного развития России, а также вопросов интеллектуальной собственности) являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, национальное законодательство о культуре состоит фактически из двух уровней правовых актов: федерального и регионального. В связи с этим многие положения федерального законодательства являются не нормами прямого действия, а носят рекомендательный или рамочный характер, а детализация приходится на

региональные акты. Помимо технических неудобств, такая система порождает существенные проблемы, связанные с различиями в регулировании сходных отношений в зависимости от территории. Кроме того, некоторые субъекты не имеют собственного законодательства по целому ряду вопросов, требующих правовой трактовки.

5. особенности, связанные с протекционистской политикой в области культуры. В самом начале периода коренных преобразований в экономике нашей страны государство объявило о введении режима наибольшего благоприятствования для сохранения и развития отечественной культуры. На деле это выразилось в установлении отдельных льгот для некоторых категорий субъектов культурной деятельности, которые не носили системного характера и со временем перестали быть обеспеченными реальными возможностями государства. Однако отмена части этих льгот в настоящее время воспринимается как невнимание со стороны власти к нуждам отрасли.
6. особенности, связанные с международными обязательствами Российской Федерации. Вопросы культуры всегда были в центре внимания международных организаций, однако наиболее остро отдельные проблемы встали перед международным сообществом в связи с процессом так называемой «глобализации». Отдельные аспекты культурной деятельности, правовой статус объектов этой деятельности и правовое положение ее субъектов являются предметами регулирования большого числа международных соглашений, причем некоторые такие соглашения носят декларативный и политический характер, а другие содержат большое количество норм прямого действия, иногда не сопрягающихся и даже вступающих в противоречие с национальным законодательством. Проблемы правоприменения возникают еще и потому, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации нормы международного права не только

являются частью правовой системы нашей страны, но и имеют преимущество в применении по сравнению с положениями внутреннего законодательства.

Основы как универсальный, всеохватывающий межотраслевой акт не могли урегулировать весь сложный комплекс проблем, возникающих при реализации отношений в культуре, однако этот прогрессивный и интересный акт, в котором предпринята попытка регулирования не в традиционной правовой области, а на срезе общественных отношений, сыграл и продолжает играть ключевую роль в правовом регулировании отношений в сфере культуры.

Несомненным достоинством Основ является то, что впервые в законодательстве были определены обязанности государства в области культуры, в том числе по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ, свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности, по созданию условий для самореализации талантов, причем особенное внимание было уделено обеспечению развития культуры в сельской местности, районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Многие нормы Основ, принятых до введения в действие Конституции, Гражданского, Трудового, Налогового и т.п. кодексов, нашли развитие в более поздних правовых актах в том числе и общего характера, другие положения по той же причине утратили силу. Однако целый ряд норм по-прежнему остаются актуальными и с течением времени приобретают все более принципиальный характер. Так, многие судебные споры были разрешены на основании ст. 31 Основ, устанавливающей право государственных органов вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, если такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

По мысли законодателя, принципы, закрепленные в Основах, должны были получить развитие в самостоятельных законах или их отдельных положениях, что и было сделано с принятием следующих законов (в хронологическом порядке).



**Закон Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15 апреля 1993 г. №4804-1,**

обеспечивающий защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них. Этот закон является своеобразным связующим звеном между законодательством о культуре и таможенным законодательством. Кроме того, нормы этого закона вступают во взаимодействие с нормами, регулирующими оборот оружия, драгоценных металлов и камней, а также с положениями дипломатического и консульского права. Закон касается как случаев постоянного, так и временного вывоза и ввоза культурных ценностей (в том числе в рамках международного культурного обмена, при организации выставок, гастролей, в целях проведения реставрационных работ или научных изысканий и т.п.). Объектом являются культурные ценности, т.е. движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, созданные гражданами Российской Федерации или имеющие важное значение для Российской Федерации и созданные на территории Российской Федерации

иностранцами гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации; культурные ценности, обнаруженные на территории Российской Федерации или приобретенные археологическими, этнологическими и естественно-научными экспедициями с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности; культурные ценности, приобретенные в результате добровольных обменов или полученные в качестве дара или законно приобретенные с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности. Это могут быть исторические и художественные ценности, старинные книги, издания, представляющие особый исторический, художественный, научный и литературный интерес, редкие рукописи, документальные памятники и архивы; уникальные и редкие музыкальные инструменты; почтовые марки, старинные монеты, ордена, медали, печати и другие предметы коллекционирования; редкие коллекции и образцы флоры и фауны и т.п. Действие Закона не распространяется на современные сувенирные изделия, предметы культурного назначения серийного и массового производства.



**Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. №78-ФЗ,** являющийся правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации, устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантии прав на культурную, научную

и образовательную деятельность, на доступ к информации и на приобщение к ценностям национальной и мировой культуры.

Субъектом является библиотека как информационное, культурное, образо-

вательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам, причем библиотека может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и структурным подразделением другого субъекта. Основной задачей Закона является регулирование деятельности общедоступных библиотек, осуществляющих основные виды библиотечного обслуживания бесплатно, а также установление социальных стандартов, в том числе в отношении специализированных библиотек (в первую очередь библиотек для слепых и слабовидящих людей) и библиотечных систем, обеспечивающих право на библиотечное обслуживание всех категорий населения (национальные меньшинства, лица с физическими недостатками, преклонного возраста и т.п.).

Библиотеки являются самыми многочисленными и самыми посещаемыми организациями культуры, приближенными к населению, часто совмещаемыми с иными социальными структурами; регулирование их деятельности и, в первую очередь финансирования, претерпело наибольшие из всей сферы культуры изменения при упорядочении норм о региональных и муниципальных органах.

Необходимость совершенствования законодательства о библиотечном деле вызвана в первую очередь достижениями научно-технического прогресса, который открывает библиотекам не только новые пути пополнения фондов, но и создает новые формы их существования. Впервые на это отреагировал законодатель при принятии федерального закона от 20.07.2004 №72-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах», упомянув цифровые ресурсы и обязав библиотеки

исключить возможность создания в их помещениях цифровых копий хранящихся документов. Тех же позиций придерживается четвертая часть Гражданского кодекса Российской Федерации. Последние изменения в закон о библиотечном деле (27.10.2008 г. №183-ФЗ и 03.06.2009 г. №119-ФЗ) касались как технических средств, включая создание новой национальной библиотеки — Президентской библиотеки им. Б.Н.Ельцина исключительно в цифровой форме, так и наиболее в историко-культурном смысле ценной части библиотечного фонда — книжных памятников.

С 1 января 2015 года общедоступные библиотеки получают еще больше полномочий: с этого времени в силу вступают изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, предоставляющие им право создавать единичные копии находящихся в их фондах произведений, в том числе в электронной форме в целях восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров произведений, а также для предоставления экземпляров другим общедоступным библиотекам, утратившим аналогичные экземпляры, а также в целях обеспечения сохранности и доступности для пользователей ветхих, изношенных, испорченных, дефектных экземпляров произведений; единичных и (или) редких экземпляров произведений, рукописей, выдача которых пользователям может привести к их утрате, порче или уничтожению; экземпляров произведений, записанных на таких видах носителей, для использования которых отсутствуют необходимые средства; экземпляров научных и учебных произведений, которые не переиздавались в России более 10 лет; отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических печатных изданиях, коротких отрывков из иных правомерно опубликованных

письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) по запросам граждан для научных и образовательных целей.

Кроме того, библиотеки, получающие обязательные экземпляры диссертаций, смогут в некоммерческих целях создавать единичные копии таких диссертаций.



**Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. №169-ФЗ**, регулирующий отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов, направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов. Своей целью Закон декларирует обеспечение безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества. Этот нормативный акт определяет права, обязанности и от-

ветственность граждан и юридических лиц, осуществляющих архитектурную деятельность, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления, заказчиков (застройщиков), подрядчиков, собственников (владельцев) архитектурных объектов. Почти за 20 лет действия Закон претерпел множество изменений, государство ослабило контроль за этим видом деятельности, отменило лицензирование, однако Закон по-прежнему содержит нормы, устанавливающие правовой статус профессии, правовые основы создания и изменения архитектурного объекта, полномочия профессиональных объединений (чему нет аналогов в действующем законодательстве).



**Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. №54-ФЗ**, определяющий особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации и создания и правового положения музеев в нашей стране. Этот закон является специальным законом, регулирующим особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, а также особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации. Сами Основы, помимо общего регулирования, содержат две специальные нормы в отношении музейного дела: в ст. 12 Основ закрепляется право лиц, не достигших 18 лет, на бесплатное посещение музеев один раз в месяц в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (который распространяется не только на государственные, но и иные музеи), а также ст. 26 Основ устанавливает обязанность

государства по обеспечению целостности общероссийского музейного фонда.

Объектами правоотношений являются Музейный фонд Российской Федерации (его государственная и негосударственная части), входящие в него предметы и коллекции. Закон устанавливает особое правовое положение объектов музейной деятельности и особый порядок совершения сделок с ними, внося коррективы в общие положения гражданского права. Так, музейные предметы и коллекции, включенные в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, являются государственной собственностью и закрепляются за музеями и иными учреждениями на праве оперативного управления. Они не подлежат отчуждению, кроме случаев утраты, разрушения или обмена их на другие музейные предметы и музейные коллекции. Особенности гражданского оборота музейных предметов и коллекций,

включенных в негосударственную часть Музейного фонда Российской Федерации, состоят в том, что такие предметы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому лицу в порядке универсального правопреемства либо иным способом только по специальному разрешению уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Эта норма вступает в определенное противоречие с отдельными положениями третьей части Гражданского кодекса Российской Федерации. Наконец, большие проблемы вызывает преимущественное право покупки музейных предметов и коллекций (в том числе заявленных к вывозу) государством, а также труднореализуемый на практике предусмотренный ГК РФ принудительный выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей.

Если продолжать тему разночтений, нельзя не упомянуть определенные коллизии музейного закона с ранее принятым Законом о вывозе и ввозе культурных ценностей и более поздним федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках

истории и культуры) народов Российской Федерации: понятийный аппарат, критерии отнесения объектов, принципы и формы охраны, закрепленные в этих законодательных актах, порой существенно разнятся.

Отдельную проблему составляет регулирование порядка публикации музейных предметов и музейных коллекций. Нормы закона о музеях не всегда совпадают с принципами авторского права. Так, например, в соответствии со ст. 35 право первой публикации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в музеях в Российской Федерации, принадлежит музею, за которым закреплены данные музейные предметы и музейные коллекции, а ст. 1270 ГК РФ предоставляет такое правомочие автору или иному правообладателю. Проблема особенно остро возникает в отношении произведений живущих авторов, но еще меньше взаимопонимания можно наблюдать между музеями и наследниками прав на охраняемые произведения, находящиеся в музеях.



**Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ**, определяющий правовые основы национально-культурной автономии как формы национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, и создающий правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Феде-

рации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Фактически это единственный федеральный законодательный акт, устанавливающий регулирование сферы нематериальной культуры, имеющей сегодня особое значение в международном праве. Присоединение России к Конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия» 2003 г. расширило бы формы сохранения, популяризации и развития этой сложной для регулирования сферы, однако, несмотря на поставленные задачи обеспечения культурного многообразия, принятие международных стандартов в этой области на национальном уровне отложено.



**Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22 августа 1996 г. №126-ФЗ,**

устанавливающий основы протекционистской политики в отношении национальной кинематографии и порядок ее государственной поддержки и определяющий основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии. С момента принятия этот закон претерпел множество изменений, в основном это — «история потерь»: отмена большей части налоговых льгот, нормативов бюджетного финансирования, особенностей приватизации организаций кинематографии и т.п.

Та часть Закона, которая действует до сих пор, содержит чрезвычайно важное и соответствующее мировым подходам описание объекта — национального фильма как объекта государственной поддержки. Кинематография является одной из немногочисленных сфер, в которой регулирование базируется на принципах государственного протекционизма, сохраняющегося даже в условиях интеграции России в глобальные экономические процессы. В частности, при переговорах о вступлении во Всемирную торговую организацию было признано допустимым сохранение закрытого для иностранных производителей и распространителей аудиовизуальных произведений института государственной поддержки в этой области.

В 2008—2009 гг. были приняты и некоторые позитивные дополнения, направленные на совершенствование отношений в кинобизнесе: создание Единой федеральной автоматизированной ин-

формационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах, введение альтернативного (наряду с тендерами) порядка оказания государственной финансовой поддержки производства и проката национальных фильмов в виде субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение и/или возмещение расходов этих видов деятельности.

Изменения в Закон, вступившие в силу с 1 июля 2014 года, могут иметь неоднозначные последствия, в том числе с точки зрения правоприменения. С одной стороны, была узаконена выдача прокатного удостоверения на фильм, ранее урегулированная только на уровне подзаконного акта — постановления Совета Министров Правительства Российской Федерации от 28.04.1993 г. №396, что разрешило проблему, неоднократно рассматривавшуюся в судах, в том числе высшей инстанции, — введения ограничения предпринимательской деятельности ненадлежащим образом. Другой же нормой был введен первый содержательный критерий отнесения проекта к национальному фильму: ранее во внимание принимались лишь формальные признаки (национальность авторов, членов съемочной группы, соотношение вкладов российских и иностранных продюсеров, язык, место проведения съемок и иных работ, связанных с производством фильма), с 1 июля 2014 г. вводится требование об отсутствии в диалогах и титрах нецензурной брани под угрозой отказа в признании проекта национальным фильмом и, как следствие, отлучение от налоговых льгот и потенциальной бюджетной поддержки.



**Федеральный закон «О народных художественных промыслах» от 6 января 1998 г. №7-ФЗ,**

регулирующий отношения в этой сфере как неотъемлемом достоянии и одной из форм народного творчества народов Российской Федерации и определяющий сохранение, воз-

рождение и развитие народных художественных промыслов как важнейшую государственную задачу, устанавливающий основы государственной политики в этой сфере и условия участия граждан и организаций в связанной с этой сферой деятельности. Закон устанавливает

необходимый понятийный аппарат, закрепляет порядок отнесения предметов к изделиям народных художественных промыслов, фактически легализует творческое варьирование, создает предпосылки для установления особой охраны мест традиционного бытования промыслов.

В связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в базовый закон были внесены изменения, коренным образом пересматривающие сам подход государства в политике в отношении промыслов. Теперь предполагается, что федеральная власть обеспечивает экономические, социальные и иные условия для сохранения, возрождения и развития только тех организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; поддержкой остальных могут заниматься

органы власти субъектов Российской Федерации, местные органы, ранее включенные в систему защиты народных художественных промыслов, теперь в законе не упоминаются.

Большинство средств решения проблем в области народных художественных промыслов лежат в сфере интеллектуальной собственности. Так, например, эффективной мерой защиты являлись регистрация промышленных образцов и патентование процессов изготовления изделий художественных промыслов; практически все известные народные промыслы зарегистрировали свои названия (как правило, по местам бытования) в качестве товарных знаков; законодательство дает народным промыслам еще один инструмент защиты — регистрация и право пользования наименованием места происхождения изделий народных промыслов. Наконец, ГК РФ предоставляет охрану произведениям декоративно-прикладного искусства. Зарубежный и международный опыт в этой области выявляет тенденции усиления охраны народного творчества, интересов создателей таких произведений.



**Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» от 15 апреля 1998 г. №64-ФЗ**, регулирующий отношения, связанные с такими культурными ценностями и обеспечивающий защиту от расхищения, незаконного вывоза и неправомерной передачи этих ценностей, создание правовых условий для реального обращения таких ценностей на частичную компенсацию ущерба, причиненного культурному достоянию нашей страны в результате войны, а также создающий условия для возможности ознакомления с указанными ценностями. Это самый техниче-

ский из всех правовых актов в области культуры, полностью соответствующий мировой практике защиты интересов государств-победителей в рамках права на компенсаторную реституцию, а также организации работы по возвращению незаконно вывезенных культурных ценностей во время вооруженных конфликтов (возврату подлежат только ценности, насильственно изъятые и незаконно вывезенные неприятельскими государствами, либо принадлежавшие религиозным или частным благотворительным организациям, не использовавшиеся в милитаристских целях, а также изъятые у частных лиц в связи с их активной антивоенной деятельностью).

Спецификой Закона является также то, что он фактически защищает интересы не только Российской Федерации, от имени которой он принят, но и республик бывшего Союза ССР, пострадав-

ших во время Второй мировой войны, и содержит нормы, гарантирующие право собственности этих ныне независимых государств на перемещенные ценности.



**Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ**, регулирующий отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, обеспечивающий реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, а также прав народов и этнических общностей на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания. Этот Закон вызывает наибольшие споры, так как затрагивает самую материальную часть отечественной культуры — недвижимые памятники. Проблема стоит тем более остро, что до сих пор специалисты не могут найти в действующем законодательстве внятного и однозначного ответа на вопрос о разграничении прав на объекты культурного наследия на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, относя такое деление к компетенции Правительства Российской Федерации.

Закон традиционно отмежевывает вопросы собственности от вопросов охраны, устанавливая независимую от принадлежности систему категорий объектов культурного наследия — федерального, регионального и местного (муниципального) значения. Кроме того, предусмотрено право Правительства Российской Федерации признавать памятники особо ценными объектами культурного наследия народов Россий-

ской Федерации, а также возможность их включения в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Одним из важных нововведений закона является установление категорий зон охраны, и деления на охранную зону (территорию, в пределах которой устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия), зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности (территорию, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений) и зону охраняемого природного ландшафта (территорию, в пределах которой запрещается или ограничивается хозяйственная деятельность, строительство и реконструкция существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия). Вообще, тесная связь норм об охране памятников с земельным законодательством является одновременно и сильной его стороной, и постоянным источником коллизий.

Краеугольным камнем можно считать разграничение компетенции органов власти разных уровней в отношении памятников, причем не только с точки

зрения проведения экспертиз и охранных мероприятий, но в первую очередь в отношении полномочий по принятию решений об использовании памятника, передаче прав на него, в том числе при приватизации.

10 октября 2014 г. Государственной Думой Федерального Собрания Россий-

ской Федерации был принят закон, предполагающий крупномасштабный пересмотр системы охраны объектов культурного наследия, порядка ведения Реестра памятников истории и культуры, вводящий дополнительные льготы, способствующие развитию частной инициативы по восстановлению и использованию памятников.



**Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 г. №125-ФЗ,** регу-

лирующий отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства. Вопрос об отнесении архивного дела к сфере культуры неоднократно вызывал споры, поскольку из документов, составляющих Архивный фонд Российской Федерации, по содержанию непосредственно к культуре относится меньше одного процента, а в ведение Министерства культуры Российской Федерации Федеральное архивное агентство было передано только в результате проведения первого этапа административной реформы в 2004 г. Однако в соответствии со ст. 4 Основ законодательства Российской Федерации о культуре архивное дело относится к области применения этого законодательного акта, кроме того, частью Архивного фонда Российской Федерации являются особо ценные и уникальные документы, которые имеют непреходящую культурно-истори-

ческую и научную ценность, особую важность для общества и государства и в связи с этим подвергнутые особому режиму учета, хранения и использования подобно предметам Музейного фонда Российской Федерации и книжным памятникам. Да и сам Архивный фонд Российской Федерации в целом понимается законодательством как исторически сложившаяся и постоянно пополняющаяся совокупность архивных документов, отражающих материальную и духовную жизнь общества, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации, хотя при этом и относится к информационным ресурсам.

В науке определены несколько принципов архивного дела, нашедших отражение в Законе: доступность архивной информации, которая может быть ограничена только федеральным законом; единство и универсальность принципов комплектования Архивного фонда на основе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; общегосударственное управление архивным делом и делопроизводством, и т.п.



**Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июля 2005 г. №53-ФЗ,** направленный на обеспечение использования

государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на

пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры. Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в определенных законодательством сферах, в том числе в наименовании и деятельности органов власти всех уровней, в их взаимоотношениях с третьими лицами; в судопроизводстве, включая мировых судей; при подготовке и проведении выборов и референдумов; при опубликовании законов и иных нормативных актов, в том числе международных; при выдаче документов, удостоверяющих личность гражданина; в деятельности средств массовой информации и в рекламе; при написании наименований геогра-

фических объектов и нанесении надписей на дорожные знаки и в иных случаях. При этом обязательность использования русского языка как государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации. Закон предусматривает защиту и поддержку государственного языка, в том числе путем совершенствования системы образования и государственной поддержки издания словарей и грамматик русского языка. Также введены меры по обеспечению права граждан на пользование государственным языком Российской Федерации.



Невозможно не упомянуть закон, принятый до Основ законодательства Российской Федерации о культуре и, соответственно, не вписывающийся в настоящий список актов, принятых в их развитие, но при этом содержащий нормы, регулирующие отношения, очерченные предметом Основ. Это **Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации»** (современное название государства было введено в закон в 1998 г.) **от 25 октября 1991 г. №1808/1-1**. Закон создавал условия для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации, объявлял недопустимыми пропаганду вражды и пренебрежения к любому языку,

создание противоречащих принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. Следует обратить внимание, что закон о языках был принят за 2 года до Конституции Российской Федерации, и заложенные в нем принципы нашли отражения в конституционных нормах (статьи 26 и 68). Государство признавало равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие, независимо от численности населения, которое им пользуется, компактности проживания и т.п.. Все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства в равной степени.



**Федеральный закон «О меценатской деятельности» от 4 ноября 2014 г. №327-ФЗ**, регулирующий отношения в связи с осуществлением деятельности по безвозмездной передаче имущества, в том числе денежных средств, или прав владения, пользования, распоряжения имуществом и (или) безвозмезд-

ному выполнению работ и оказанию услуг в сфере культуры и образования в области культуры и искусства, направленных на сохранение культурных ценностей и развитие деятельности в сфере культуры и образования в области культуры и искусства. Предполагается, что помимо собственно

закона о меценатстве будут внесены соответствующие его идеям изменения в Налоговый кодекс, а также в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Рос-

сийской Федерации». Сам закон, хоть и не лишенный некоторой декларативности, является важнейшим сигналом обществу. Принципиальным положением является норма о том, что меценатская поддержка не является основанием для сокращения бюджетного финансирования деятельности получателей меценатской поддержки, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**О**собое регулирование в сфере культуры обеспечивает законодательство о результатах интеллектуальной деятельности. Большинство объектов культурной деятельности представляют собой продукт творчества, для которых установлен специальный правовой режим. Правовой базой в этой области является **Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации** (главы 69—71), призванная урегулировать правовые отношения, возникающие в связи с созданием и использованием произведений науки, литературы и искусства, фонограмм, исполнений, постановок, передач организаций эфирного или кабельного вещания. Среди основных положений, соответствующих принятому в мировом сообществе уровню охраны плодов творческого труда, необходимо отметить следующие:

- охрана предоставляется всем результатам творческой деятельности, независимо от достоинства, назначения, формы выражения (лишь бы была придана объективная форма, то есть доступная для восприятия), содержания, факта обнародования;
- охрана предоставляется в силу факта создания произведения и не зависит от выполнения каких бы то ни было формальностей;
- правомочия автора не связаны с правом собственности на материальный носитель, в котором выражен результат творческой деятельности;
- автором признается только физическое лицо, чьим творческим трудом произведение создано;

- автору принадлежат личные неимущественные права (неотчуждаемые и охраняемые бессрочно), а также срочное исключительное (имущественное) право, которое может отчуждаться третьим лицам, либо правообладатель, не расставаясь с исключительным правом, может выдать третьему лицу разрешение (лицензию) использовать результат его творческой деятельности определенным способом в определенных пределах, как правило, с условием выплаты вознаграждения за использование ими произведения;
- установлен баланс интересов автора и публики, предполагающий в том числе строго лимитированные случаи использования произведения автора без его согласия и без выплаты вознаграждения, как правило, в гуманитарных целях.

Особенностью авторского законодательства по сравнению с остальными нормами, регулирующими отношения в сфере культуры, является то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство об интеллектуальной собственности является исключительной прерогативой Российской Федерации.

Кроме законов, в развитие Основ были приняты ряд иных нормативных правовых актов, среди которых по предмету правового регулирования выделяются следующие:

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. №179 «Об

утверждении Положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации»

- постановление Правительства Российской Федерации «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» от 25 марта 1999 г. №329, ставящее целью сохранение лучших традиций российского репертуарного театра, реализацию инновационных проектов организации театрального дела, осуществление систематической гастрольной деятельности, способствующей сохранению единого культурного пространства страны и стран СНГ, обеспечение стабильного финансово-экономического положения театров, создание условий для необходимого кадрового обновления творческих коллективов театров, создание системы социальной защиты их работников. Это постановление утвердило Положение о театре, являющееся модельным документом для разработки учредительных документов театральной организации;
- постановление Правительства Российской Федерации от 05 июля 2001 г. №504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов

Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда», устанавливающее порядок наблюдения и исследования состояния культурного наследия в целях получения информации, необходимой для принятия обоснованных управленческих решений. Предметом обследования являются целостность памятников истории и культуры, сохранность их конструкции, соблюдение пользователем установленного договором либо охранным обязательством порядка проведения ремонтно-реставрационных работ; сохранность предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда, условия их хранения, порядок проведения реставрационных работ; использование памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда, условия доступа к ним.

Вопросы культуры неоднократно становились предметом нормативных актов Президента Российской Федерации, определяющих основные направления государственной политики в сфере культуры. ✓

Кроме того, вопросы культуры нашли отражение в президентских актах о национальной безопасности,



Указы, имеющие особое регулирующее значение для всей сферы культуры:

- Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. №1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. №1607 «О государственной политике в области охраны авторского права и смежных прав»;
- Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. №1904 «О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1994 г. №1987 «О мерах государственной поддержки народных художественных промыслов»;
- Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. №1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

региональной политике, информационной стабильности, архивном деле и т.д.

Еще одним уровнем правовых актов, определяющих особенности отношений в сфере культуры и векторы их развития, стали в последнее время распоряжения Правительства

Российской Федерации. Именно этими документами утверждены, в частности, Концепция развития образования в сфере культуры и искусства (от 25 августа 2008 г. №1244-р) и Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации (от 10 июня 2011 г. №1019-р).

Другой причиной выбора в качестве формы базового акта в сфере культуры именно Основ законодательства был тот факт, что общие вопросы культуры являются предметом совместного ведения федерации и регионов. Подобно основам законодательства советского периода предполагалось, что принципы, установленные в акте федерального уровня, с учетом особенностей регионов найдут отражение в законах субъектов Российской Федерации.

**В** соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации (а также ст.ст. 81.1, 84.1. и 84.11 действовавшей в момент принятия Основ законодательства Российской Федерации о культуре Конституции РСФСР 1978 г. в ред. 1992 г.) общие вопросы культуры, а также охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что отношения в этих сферах регулируют не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Кроме того, к совместному ведению относятся и иные области, как непосредственно относящиеся к сфере культуры в узковедомственном ее понимании, так и вовлекаемые в орбиту отношений при более широком взгляде на культуру, а именно:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- защита прав национальных меньшинств;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- общие вопросы образования;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство в целом;
- разграничение государственной собственности;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное законодательство;
- трудовое законодательство;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне строго установленных статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации пределов федерального ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Практически субъекты Российской Федерации не могут принимать акты, регулирующие отношения в культуре **в следующих областях:**

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- финансовое, валютное, кредитное регулирование;
- основы ценовой политики;
- таможенное регулирование;
- федеральный бюджет;
- федеральные налоги и сборы;
- гражданское законодательство, включая правовой статус субъектов гражданского права, порядок создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и их правовой статус;
- процессуальное законодательство;
- правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- регулирование прав и свобод человека и гражданина;
- регулирование прав национальных меньшинств;

При этом отметим, что защита прав и свобод граждан и национальных меньшинств относится как к исключительной федеральной компетенции, так и к предметам совместного ведения.

Если рассматривать традиционную законотворческую компетенцию субъектов Российской Федерации, предусмотренную фе-

деральным законодательством в области культуры, то можно выделить несколько групп вопросов:

### **1. Государственная поддержка культурной деятельности:**

- организация и поддержка учреждений культуры и искусства;
- порядок установления льгот для организаций культуры, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации;
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;
- поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
- государственная поддержка кинематографии;
- поддержка государственных музеев;
- поддержка народных художественных промыслов.

### **2. Охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации:**

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- установление зон охраны объектов культурного наследия;
- установление порядка изменения категории историко-культурного значения объектов культурного наследия;
- определение порядка принятия решения о включении (об исключении) объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия;
- установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы;
- определение порядка организации историко-культурного заповедника;
- государственный контроль в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия;
- порядок формирования, финансирования и реализации региональных программ

- охраны объектов культурного наследия;
- порядок финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, полученных от их использования;
- установление льготной арендной платы и ее размера в отношении объекта культурного наследия;
- определение органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в сфере охраны объектов культурного наследия;
- порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия;
- порядок утверждения границ зон охраны объектов культурного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон;
- проектирование и проведение работ по сохранению памятника или ансамбля и (или) их;
- порядок выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия;
- регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении;
- порядок согласования градостроительной документации для исторических поселений.

### **3. Библиотечное дело и система обязательного экземпляра документов:**

- организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- деятельность национальных библиотек республик, автономных округов, автономной области;
- комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов;
- установление обязанностей библиотек субъектов Российской Федерации по распределению и доставке обязательных экземпляров субъектов Российской Федерации и контроля за их распределением и доставкой;
- определение видов документов, входящих в состав обязательного экземпляра субъекта Российской Федерации.

### **4. Музейное и архивное дело**

- создание, реорганизация и ликвидация государственных музеев субъектов Российской Федерации;
- государственная политика в области архивного дела;
- хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области архивного дела;
- разграничение собственности между муниципальными образованиями, муниципальными образованиями и субъектом Российской Федерации на архивные документы;
- передача архивных документов в собственность Российской Федерации, других субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;
- установление правил работы с архивными документами;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле;
- формирование и содержание архивных фондов субъектов Российской Федерации.

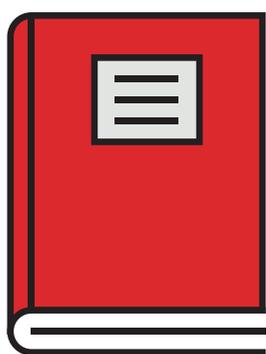
### **5. Народные художественные промыслы:**

- порядок отнесения изделий к изделиям народных художественных промыслов;
- установление мест традиционного бытования народных художественных промыслов.

Законотворчество субъектов Российской Федерации в сфере культуры идет несколькими путями: от дублирования норм федеральных законов до принятия оригинальных инициатив в зависимости от реальной потребности региона. Важное место в общем региональном культурном законодательстве занимают нормы по разграничению полномочий между ветвями власти субъектов Российской Федерации, что не является собственно регулированием отношений, но позволяет определить границы компетенции и ответственности каждого органа на местах.

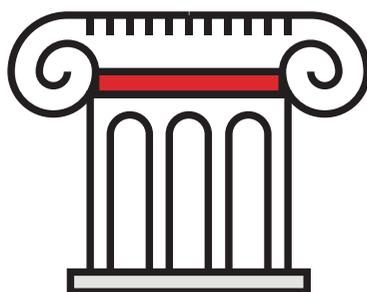
Регионы активно включены в законотворчество в сфере культуры, причем в некоторых вопросах отдельные субъекты Российской Федерации более инициативны, чем федеральная власть.

Из 85 субъектов Российской Федерации



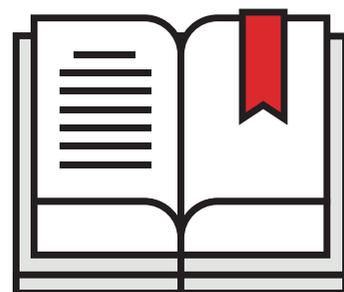
В 59

общие законы о культуре (о культурной деятельности, о культурной политике, о поддержке культурной деятельности)



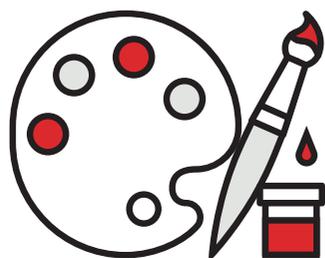
В 82

об охране памятников, но при этом в 8 регионах есть специальные законы об исторических зонах и особо охраняемых территориях, в 3 — о льготной арендной плате, в 1 — об историко-культурных заповедниках



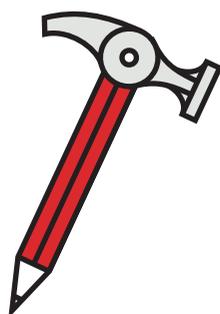
В 66

(из них объединенные с регулированием обязательного экземпляра документов — в 11, а самостоятельные законы об обязательном экземпляре — в 38)



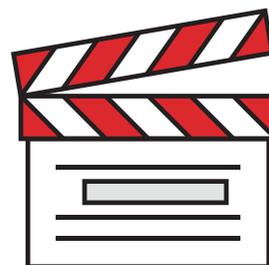
**В 33**

о деятельности музеев



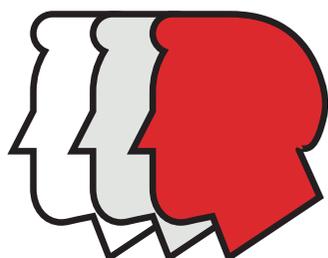
**В 37**

о художественных промыслах и ремесленной деятельности



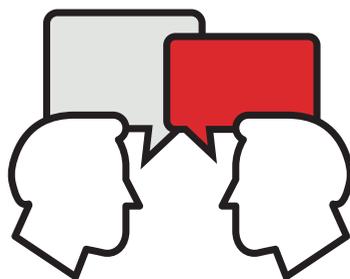
**В 9**

о поддержке кинематографии



**В 14**

специальные законы о коренных народах, национально-культурных автономиях, особых этнических группах



**В 17**

о языках народов, населяющих регион



**В 4**

урегулирована меценатская деятельность и определен правовой статус меценатов

**Ч**то касается норм, регулирующих отношения в сфере культуры, включенных в законы общего характера, следует упомянуть, что в 14 регионах действуют дополнительные налоговые льготы, а в 40 введена региональная административная ответственность за нарушение законодательства о культуре, охране объектов культурного наследия и общественной нравственности, причем в одном субъекте Российской Федерации принят закон о профилактике подобных правонарушений. Особый порядок управления и распоряжения региональной государственной собственностью и приватизации в сфере культуры действует в 22 регионах. Только в одном регионе отдельным законом установлены особые градостроительные нормы. Только статистические данные о принятых

законодательных актах не дают полного представления об уровне и интенсивности самостоятельного регулирования субъектами Российской Федерации отношений в сфере культуры на своих территориях — многие вопросы не выделяются в отдельные акты, а погружаются в более общие законы. Кроме того, региональный закон — не единственная надлежащая форма, закрепляющая правовые нормы: во многих субъектах Российской Федерации регулирование осуществляется на уровне актов главы региона (указы и постановления президентов республик в составе Российской Федерации, губернаторов), высших органов исполнительной власти субъектов и т.п. Во многих случаях допустимым способом регулирования является принятие региональных программ, в том числе кратко- и среднесрочных.

Обращают на себя внимание инициативы ряда регионов по принятию норм, не нашедших отражения в федеральном законодательстве.

**В 7**

субъектах РФ действуют законы об охране нематериального культурного наследия

**В 1**

регионе установлено особое регулирование монументального искусства

**В 1**

принят закон о фонде творческих мастерских

**В 2**

субъектах РФ введены минимальные социальные нормативы в области культуры

**В 3**

регионах действуют законы о театрах и театральной деятельности

**В 3**

субъектах РФ сочли возможным принятие закона о творческих работниках и их творческих союзах

**В 10**

регионах отдельным законом установлены социальные гарантии работникам сферы культуры

**В 2**

регионах законом установлены формы поощрения победителей крупных конкурсов, в том числе дополнительная поддержка за особые заслуги

**В 5**

субъектах РФ принято законодательство о защите общественной нравственности и введена ответственность за его нарушение

**В 7**

регионах законом учреждены премии в области литературы и искусства, региональные почетные звания

**В 8**

субъектах РФ на уровне закона установлена поддержка книгоиздания, а еще в одном — социальная поддержка поэтов и писателей

**В 15**

регионах приняты специальные законы, регламентирующие порядок проведения массовых мероприятий

**В 2**

субъектах законодательно регулируется выявление талантов

**В 1**

субъекте РФ закон устанавливает порядок выделения региональных государственных грантов

**В 1**

регионе сочли необходимым принять закон о просветительской деятельности

**В 1**

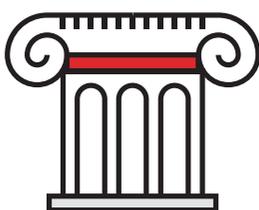
субъекте на уровне закона определяется порядок увековечения памяти знаменитых земляков.

**О**бращает на себя внимание тот факт, что подавляющее большинство региональных законов, регулирующих отношения в сфере культуры, были приняты или пересмотрены в самое последнее время (2013—2014 гг.), что также

свидетельствует об инициативности субъектов Российской Федерации, осуществляющих нормотворчество без постоянной оглядки на изменения федерального законодательства, а следующих в основном собственным нуждам и интересам населения на своей территории.

Не менее показательна динамика отмены региональных законодательных актов.

За последнее время от самостоятельных законов отказались:



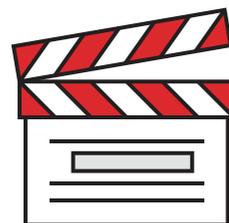
**В 6**

субъектах РФ по отдельным вопросам охраны памятников и археологической деятельности



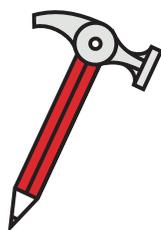
**В 5**

регионах о поддержке СМИ



**В 5**

регионах о поддержке кинематографии



**В 4**

регионах о поддержке народных художественных промыслов



**В 2**

регионах о защите общественной нравственности

Еще одной ступенью правовой базы в сфере культуры является комплекс ведомственных нормативных актов, причем в него входят не только документы, выпускаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в сфере культуры, но и акты многих других ведомств: таможенного органа по вопросам сохранения культурных ценностей и режима перемещения через границу товаров, необходимых для осуществления культурной деятельности; Министерства финансов Российской Федерации по вопросам финансирования организаций культуры; налогового органа относительно налогообложения в сфере культуры и порядка предоставления льгот; органов, компетентных в области имущественных отношений Российской Федерации по вопросам имущества организаций культуры, а также о правовом режиме объектов культурного наследия федерального значения; Министерства экономического развития Российской Федерации относительно реализации федеральной целевой программы «Культура России», Министерства внутренних дел по вопросам координации деятельности по борьбе с контрафактной продукцией и т.п.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международное законодательство в области культуры имеет структуру, сходную с национальным нормативным массивом: выделяется ряд специальных актов, как универсального (Международный Пакт об экономических, культурных и социальных правах, Декларация принципов международного культурного со-

трудничества, принятая ЮНЕСКО, Европейская культурная конвенция и т.д.), так и узкопрофильного (например, Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, подводного наследия, нематериального наследия и т.п.) характера, отдельные нормы включены в более общие документы (например, Всеобщая декларация прав человека, Декларация прав ребенка и т.п.), культурный аспект учитывается в актах иных направлений (Конвенции Международной организации труда, Конвенции о статусе беженцев, апатридов, Соглашение о расчетах по неторговым платежам, Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, Соглашение об учреждении Международной организации виноградарства и виноделия и т.п.)

Международные документы задают вектор культурной политики и вырабатывают методы правового регулирования отношений в сфере культуры, которые затем внедряются во внутреннее законодательство каждого государства, которое участвует или желает присоединиться к ним.

Нормы международного права приобретают для нашей

#### Цели международного регулирования восприняты большинством государств:

- сохранение всего, что можно сохранить, включая не только материальные объекты, но и нематериальное наследие;
- обеспечение и сохранение культурного многообразия;
- поощрение создания новых объектов культуры, пропаганда, продвижение, распространение и включение в информационные потоки результатов культурной деятельности;
- изучение и научные исследования самого широкого спектра в области культуры;
- содействие реализации основных прав и свобод человека в области культуры, в первую очередь свободы творчества, права на участие в культурной деятельности и доступа к культурным ценностям, создание максимально благоприятных условий для этого.

страны нормативный характер в силу участия Российской Федерации в международных организациях и в международных соглашениях. Основы международного права в сфере культуры отражены в первую очередь в ст. 27 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (нормы этой статьи фактически повторены в ст. 44 Конституции России, о которой говорилось выше). На регулирование отношений в сфере культуры оказывает влияние тот факт, что Россия является не только членом ООН, но и участвует в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Международной организации труда (МОТ), Всемирной торговой организации (ВТО), Европейском фонде поддержки совместного кинопроизводства и проката кинематографических и аудиовизуальных работ (ЕВРИМАЖ) и других правительственных и неправительственных организаций, а также присоединилась к ряду международных и европейских договоров, в том числе:

- Европейская конвенция об охране археологического наследия (Лондон, 06.05.1965 (ETS №66), пересмотрена в Валлетте 16.01.1992 (ETS №143))
- Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972)
- Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (Гранада, 03.10.1985 (ETS №121))
- Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве (Страсбург, 02.10.1992 (ETS №147))
- Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе (Стамбул, 06.03.1993)
- Конвенция ЮНИДРУА по похищенным, незаконно вывезенным культурным ценностям (Рим, 24.06.1995)
- Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими (Париж, 04.05.1910, Женева, 12.09.1923)
- Соглашение о сотрудничестве в области кинематографии (между странами СНГ) (Алма-Ата, 10.02.1995)
- Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (Париж, 14.11.1970)
- Европейская культурная конвенция (Париж, 19.12.1954 (ETS №18))
- Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14.05.1954)
- Бернская Конвенция об охране литературных и художественных произведений (09.09.1886)
- Всемирная Конвенция об авторском праве (Женева, 06.09.1952)
- Международная конвенция об охране интересов артистов-исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций (Рим, 26.10.1961)
- Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (одно из трех крупнейших соглашений Всемирной торговой организации) (Марракеш, 15.04.1994)
- Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву (20.12.1996)
- Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам (20.12.1996)

Массив специальных законов в области культуры охватывает широчайший круг вопросов, однако регулирования только специальными нормами недостаточно. Во-первых, многие отношения, возникающие при осуществлении культурной деятельности, не обладают спецификой и для них достаточно общих норм; во-вторых, вступление специальных норм в общее законодательство позволяет лучше понять особенности правового регулирования отношений в культуре и их место в системе правоотношений. В-третьих, наметившаяся в последнее время в законодательской деятельности тенденция расчистки правового поля отдает предпочтение общим актам, учитывающим особенности правового регулирования различных сфер, одновременно сокращая число

специальных законов, вступающих в противоречие с основополагающими документами.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре объявляют, что основная часть норм, регулирующих отношения в сфере культуры, относятся к отрасли гражданского права. Действительно, гражданское право, основанное на таких принципах, как юридическое равенство участников и свобода договора, как нельзя лучше подходит для регулирования отношений по поводу культурной деятельности. Кроме того, именно в **Гражданском кодексе Российской Федерации** закреплены организационно-правовые формы юридических лиц, основные требования к различным видам договоров и сделок, вопросы причинения вреда, уже упомянутое выше регулирование отношений по поводу создания и использования результатов творческой деятельности и многие другие положения, необходимые для регулирования отношений в сфере культуры. Кроме того, Гражданский кодекс содержит и специальные нормы, определяющие особенности тех или иных аспектов правоотношений в области культуры, например ограничения перемещения товаров и услуг в целях охраны культурных ценностей.

Большое значение для регулирования отношений в государственном секторе сферы культуры, а также обеспечения государственной поддержки культурной деятельности приобрел **Бюджетный кодекс Российской Федерации**, принятый в 1998 г. Впервые в виде кодекса был принят свод норм, имеющий целью финансовое регулирование, установление общих принципов бюджетного законодательства, правовых основ функционирования бюджетной системы, правового положения субъектов (участников) бюджетных правоотношений, порядка регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса в Российской Федерации, а также устанавливающий основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Еще одной новеллой российского законодательства, непосредственно затрагивающей сферу культуры, явился **Налоговый кодекс**

**Российской Федерации**. Первая часть этого акта, устанавливающая общую систему налогов и сборов в Российской Федерации, а также принципы налогообложения, виды налогов и сборов, основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов и сборов, права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, формы и методы налогового контроля, ответственность за совершение налоговых правонарушений, порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) и их должностных лиц, была принята также в 1998 г., окончательное же формирование полного текста не завершено до сих пор. Введение в действие Налогового кодекса ознаменовало новый курс государственной политики в сфере налогообложения, в первую очередь направленную на сокращение льгот, что не могло не отразиться на отношениях в сфере культуры, традиционно строящихся на системе налоговых преимуществ как одной из форм государственной поддержки.

Вступивший в силу в 2002 г. **Трудовой кодекс Российской Федерации** во многом отразил особенности трудовых отношений в сфере культуры и искусства. Рассматривая в качестве основных целей трудового законодательства установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защиту прав и интересов работников и работодателей всех категорий и сфер, а также создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по организации труда и управлению трудом, трудоустройству, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников, социальному партнерству, ведению коллек-

тивных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений, участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства, материальной ответственности работодателей и работников, надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда), разрешению трудовых споров, законодатель нашел возможным урегулировать непосредственно в Кодексе и дать возможность развития специального законодательства о трудовых отношениях в сфере культуры. Так, непосредственно в Трудовом кодексе регулируются вопросы участия несовершеннолетних в процессе создания и использования результатов творческой деятельности, работы в ночное время, выходные и праздничные дни творческих работников организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иными лицами, участвующими в создании и (или) исполнении произведений, а также возможность заключения с такими работниками срочных трудовых договоров. Кроме того, Трудовой кодекс допускает, что некоторые вопросы регулирования отношений, связанные с особенностями труда творческих работников и иных лиц, обеспечивающих их деятельность, могут быть решены в других федеральных законах и иных нормативных актах. В такой ситуации роль специализированных законов в сфере культуры в регулировании трудовых отношений в культуре многократно возрастает.

Большое влияние на регулирование отношений в сфере культуры, в первую очередь по вопросам, связанным с охраной объектов культурного наследия, имеют **Земельный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации**. Так, Земельный кодекс вводит в качестве особо охраняемых территорий самостоятельную категорию земель земли историко-культурного назначения, к которым относятся земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологи-

ческого наследия, достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел, военных и гражданских захоронений. Такие земли могут использоваться строго в соответствии с их целевым назначением, их изъятие и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются, а на отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в зонах охраны, определяется в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

Кроме того, Земельный кодекс относит некоторые земли историко-культурного назначения к особо ценным землям — это земли, в пределах которых объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (например, культурные ландшафты); на собственников и пользователей таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. Земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, ограничиваются в обороте. Вообще, права на землю могут быть ограничены в целях охраны памятников природы, истории и культуры и археологических объектов.

Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 г. хотя и не признает как предшествующий ему акт одним из основополагающих принципов регулирования отношений сохранение объектов историко-культурного наследия, зато большое внимание уделяет вопросам охраны объектов, разработке и со-

блюдению требований к градостроительной деятельности в границах зон охраны. Особо необходимо отметить, что Градостроительный кодекс учитывает интересы, связанные с осуществлением и участием в культурной деятельности в аспекте, практически не затронутым специальным законодательством сферы культуры: он требует создания доступа к местам отдыха, центрам социально-культурного обслуживания для всех категорий населения независимо от места их проживания; особое внимание при этом уделено возможностям доступа к культурно-зрелищным и иным подобным объектам инвалидов, в том числе использующих кресла-коляски и собак-проводников.

Вопросы культуры являются также предметом регулирования таможенного законодательства: **Таможенный кодекс Российской Федерации** вступил в силу с 1 января 2004 г., а с 1 июля 2010 г. в Российской Федерации действует Таможенный кодекс таможенного союза, таким образом, сегодня осуществляется единое регулирование на территории Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан. Помимо традиционных норм, относящихся к сфере культуры (пресечение незаконного оборота культурных ценностей, полное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов, если временный ввоз товаров осуществляется в рамках развития международных связей в сфере культуры и кинематографии, недопущение уничтожения культурных ценностей таможенными органами и т.п., безвозмездная передача музеям обращенных в федеральную собственность предметов истории и произведений искусства), новый Таможенный кодекс содержит и ряд новелл, в том числе полное освобождение физических лиц от уплаты таможенных пошлин и налогов в отношении ввозимых культурных ценностей при условии их декларирования и соблюдения специального законодательства о ввозе и вывозе культурных ценностей. Но абсолютно новым в Таможенном кодексе является установление полномочий таможенных органов по охране результатов интеллектуальной деятельности. Эти нормы были введены российским зако-

нодателем в рамках подготовки вступления нашей страны во Всемирную торговую организацию, одно из соглашений которой — Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) предусматривает реагирование таможенных органов в целях профилактики незаконного распространения товаров, содержащих в себе объекты интеллектуальной собственности, в качестве одного из способов ее защиты. Так, таможенные органы принимают меры, связанные с приостановлением выпуска товаров на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, при перемещении товаров через таможенную границу или совершении иных действий с товарами, находящимися под таможенным контролем. Подача заявления и последующее включение объекта интеллектуальной собственности в таможенный реестр являются не обязанностью, а правом правообладателя, и поскольку эти процедуры не бесплатны, к такой мере прибегают только те правообладатели, у которых есть достаточные основания полагать, что может иметь место нарушение его прав в соответствии с законодательством Российской Федерации об интеллектуальной собственности в связи с перемещением через таможенную границу товаров, являющихся, по его мнению, контрафактными, или при совершении иных действий с товарами, находящимися под таможенным контролем. Отсутствие таможенных мер не препятствует принятию традиционных гражданско-правовых, административных и уголовных мер защиты, так же как и включение объектов в таможенный реестр не является формальностью в смысле законодательства об авторском праве и смежных прав. Порядок, определенный в Таможенном кодексе, не применяется в отношении товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности и перемещаемых через таможенную границу физическими лицами или пересылаемых в международных почтовых отправлениях в незначительном количестве, если такие товары предназначены для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд.

Среди основополагающих законодательных актов общего характера нельзя не вспомнить кодексы, специально посвященные вопросам

ответственности за нарушения прав и свобод человека и гражданина и иное несоблюдение установленных законодательством норм.



Вступивший в силу в 1996 г. **Уголовный кодекс Российской Федерации** устанавливает ответственность за нарушение авторских и смежных прав, хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения (особо в случаях, повлекших уничтожение, порчу или разрушение таких предметов или документов), подкуп организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты этих конкурсов, невозвращение в установленный срок на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран,

вывезенных за ее пределы, если такое возвращение является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, незаконное изготовление в целях распространения или рекламирования, распространение, рекламирование порнографических материалов или предметов, торговлю печатными изданиями, кино- или видеоматериалами, изображениями или иными предметами порнографического характера, уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность (особо в отношении особо ценных объектов или памятников общероссийского значения).



В соответствии с введенным в действие в 2002 г. **Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях** административная ответственность наступает за следующие деяния:

- ввоз, продажа, сдача в прокат или иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода в случаях, если экземпляры произведений или фонограмм являются контрафактными в соответствии с законодательством Российской Федерации об авторском праве и смежных правах либо на экземплярах произведений или фонограмм указана ложная информация об их изготовителях, о местах их производства, а также об обладателях авторских и смежных прав;

- иное нарушение авторских и смежных прав в целях извлечения дохода;
- нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, включенных в Государственный реестр объектов культурного наследия (Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения), их территорий, а также несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны (особо в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), внесенных в Список всемирного культурного и природного наследия, на их тер-

риториях, на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) федерального значения или в зонах их охраны, а также в отношении выявленных объектов культурного наследия или на их территориях;

- проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях,

если такое разрешение обязательно;

- ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) в случаях, если наличие разрешения (открытого листа) обязательно, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом);
- незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Среди федеральных законов, безусловно регулирующих отношения в сфере культуры, необходимо отметить:



**Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ.**

Он устанавливает особенности реализации образовательных программ в сфере искусств, но на самом деле закладывает основы не только художественного образования, подготовки творческих и педагогических кадров, но и эстетического воспитания граждан. Закон предусматривает три уровня образовательных программ в сфере искусства: предпрофессиональный, средний профессиональный и высший профессиональный, а также дополнительные общеразвивающие программы для детей и взрослых и средние профессиональные образовательные программы, интегрированные с образовательными программами основного общего и среднего общего образования для особо одаренных детей и подростков. В рамках высшего профессионального образования наряду с традиционными

бакалавриатом, специалитетом, магистратурой и аспирантурой введена ассистентура-стажировка для подготовки творческих и педагогических работников высшей квалификации по творческо-исполнительским специальностям.

Закон учитывает особенности выявления талантливых детей и их дальнейшей подготовки, связанные с необходимостью раннего приобретения знаний, навыков и опыта, в том числе сценического, но вместе с тем не гарантирует полного прохождения образовательных программ в случае отсутствия выдающихся творческих способностей в области искусств.

Обучение в сферах культуры, не связанных непосредственно с творческой деятельностью (музейное, библиотечное, архивное дело, искусствоведение и пр.), осуществляется по общим принципам и нормам Закона об образовании.



**Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 №178-ФЗ**

устанавливает требование оременения обязательствами по со-

держанию, сохранению и использованию приватизируемых объектов культурного наследия одновременно с заключением сделки приватизации, причем охранное обязательство долж-

но содержать не только требования к содержанию объекта культурного наследия, порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ, но и условия доступа граждан к такому объекту в рамках конституционного права на доступ к

культурным ценностям. Немаловажно, что указанный закон вводит возможность установления требования по сохранению профиля деятельности приватизируемого объекта, если она относилась к предоставлению услуг населению в сфере культуры.

Вопросы имущественных отношений, в первую очередь касающихся недвижимых памятников истории и культуры, нашли также отражение в иных федеральных законах.



**Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним» от 21.07.1997 №122-ФЗ** предусматривает, что органы охраны объектов культурного наследия направляют в учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведения о недвижимом имуществе, отнесенном к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия) или к выявленным объектам культурного наследия, подлежащим

государственной охране до принятия решения о включении их в единый государственный реестр объектов культурного наследия, о принятом решении о включении выявленного объекта культурного наследия или об отказе включить выявленный объект культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия, об особенностях, составляющих предмет охраны указанного имущества как объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, и об обязательствах по его сохранению.



**Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998 №102-ФЗ** устанавливает, что удовлетворение требований залогодержателя не допускается, если предметом ипотеки является имущество, имеющее значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества. Если залогодержатель

оставил за собой заложенное имущество, которое по своему характеру и назначению не может ему принадлежать, в том числе имущество, имеющее значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества, земельный участок, он обязан в течение года произвести отчуждение данного имущества.



Сохранение движимых культурных ценностей является предметом рассмотрения федеральных законов **«О гражданской обороне» от 12.12.1998 г. №28-ФЗ** и **«О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 №3-ФКЗ**.



**Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 г. №99-ФЗ** устанавливает, что лицензированию подлежат изготовление экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора), а также деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). До 2001 года пере-

чень лицензируемых видов деятельности в сфере культуры был шире и распространялся, с частности, этот вид государственного контроля на торговлю антиквариатом, некоторые виды деятельности музеев, публичный показ аудиовизуальных произведений, осуществляемый в кинозале. Кроме того, к сожалению, не были учтены предложения Минкультуры России по включению в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, распространению аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей, что могло бы стать эффективным инструментом по борьбе с аудио- и видеопиратством.



**Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности» от 08.12.2003 г. №164-ФЗ**, определяющий основы государственного регулирования внешне-торговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешне-торговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации. Этот закон был принят в рамках подготовки к вступлению России во Всемирную торговую организацию и содержит многие положения, требуемые или рекомендуемые положениями ее соглашений. Традиционно закон содержит приоритет защиты культурных ценностей и регулирует отношения по его обеспечению, а также подтверждает право любых российских и иностранных лиц на осуществление внешне-торговой деятельности. Из новелл закона стоит отметить следующее: в предмет правового регулирования закона вошла внешняя торговля интеллектуальной собственностью, под которой понимается передача исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности или предоставление права на использование объектов интеллектуальной собственности российским лицом иностранному лицу либо иностранным лицом российскому лицу. В отличие от

иных внешне-торговых сделок, к сделкам, предметом которых являются результаты интеллектуальной деятельности, не выдвигается требование об обязательном пересечении границы материальным носителем, в котором такой результат выражен. Такой подход может негативно сказаться на некоторых аспектах культурной деятельности, например на проведении гастролей и т.п. Возможно, уполномоченные органы смогут установить различный порядок регулирования для сделок с объектами авторского права и смежных прав, обеспечивающих культурное многообразие и конституционные права граждан в сфере культуры, и сделок с иными результатами интеллектуальной деятельности, ограничение оборота которых отвечает интересам Российской Федерации. В соответствии с положениями закона могут устанавливаться определенные запреты и ограничения, в том числе ответные меры в отношении отдельных государств, что грозит неприятностями самой Российской Федерации, поскольку международные отношения, как правило, строятся на основе взаимности, в том числе и по вопросам введения санкций. Еще одна проблема для отношений в сфере культуры заложена в регулировании внешне-торговых бартерных сделок,

предметом которых могут быть результаты интеллектуальной деятельности. Такие сделки могут заключаться только при условии обмена равноценными по стоимости объектами, однако единых

и адекватных методик оценки этих объектов в области литературного и художественного творчества в российском законодательстве и на практике не существует.



**Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. №125-ФЗ** также содержит нормы, регулирующие отношения в сфере культуры. Так, в числе обязанностей государства установлена финансовая, материальная и иная помощь религи-

озным организациям в реставрации, содержании и охране культовых зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также содействие религиозным организациям в осуществлении ими культурно-просветительской деятельности.



Особое регулирование установлено **Федеральным законом «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» от 30.11.2010 г. №327-ФЗ**. Закон определяет порядок безвозмездной передачи в собственность или в безвозмездное пользование на определенный срок как недвижимого имущества (помещений, зданий, строений, сооружений, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенного для осуществления и (или) обеспечения совершения богослужений,

других религиозных обрядов и церемоний, проведения молитвенных и религиозных собраний, обучения религии, профессионального религиозного образования, монашеской жизнедеятельности, религиозного почитания (паломничества), в том числе зданий для временного проживания паломников, так и движимого имущества религиозного назначения (предметов внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметов, предназначенных для богослужений и иных религиозных целей). Среди принципов передачи, заложенных в Законе, следует выделить обязательный учет конфессиональной принадлежности и целевое использование передаваемого имущества.



В связи с использованием объектов культурного наследия нельзя не упомянуть регулирование, предоставляемое **Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ**, предусматривающим механизмы взаимодействия публичных образований и частных лиц в целях

инвестиций в памятники истории и культуры, их восстановление, реставрацию, приспособление для современного использования, обеспечение права доступа граждан к культурным ценностям, и закладывающим основы публично-частного партнерства в этой сфере.



**Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29.12.1994 г. №77-ФЗ** также имеет отношение к сфере культуры, поскольку

определяет политику государства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы комплектования полного наци-

онального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации и развития системы государственной библиографии, предусматривает обеспечение сохранности обязательного экземпляра документов, его общественное использование и устанавливает обязанность для организаций культуры по поводу предоставления обязательных экземпляров специально уполномоченным организациям, многие из которых также являются субъектами правоотношений в сфере культуры. В состав обязательного экземпляра входят издания (текстовые, нотные, картографические, изоиздания), издания для слепых и слабовидящих, аудиовизуальная продукция (кино-, видео-, фоно-, фотопродукция и ее комбинации на любых видах носителей). Получателями

обязательных экземпляров являются крупнейшие библиотеки, Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации, Российский государственный архив кинофотодокументов, Российский государственный архив фонодокументов, иные федеральные организации. Закон также устанавливает, что Министерство культуры Российской Федерации может выдавать прокатные удостоверения на кино- и видеофильмы только после передачи позитивных копий на государственное хранение. Копирование и репродуцирование обязательного экземпляра в целях библиотечно-информационного обслуживания граждан и организаций Российской Федерации осуществляются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.



**Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 г. №135-ФЗ**, на который многие участники правоотношений в сфере культуры возлагали в свое время большие надежды, устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации. Под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. В сфере культуры благотворительная деятельность осуществляется в целях

содействия деятельности в сфере культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности, а также охраны и должного содержания зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное значение, и мест захоронения. Несмотря на то, что закон устанавливал особые возможности для благотворительных организаций, в том числе по осуществлению хозяйственной и внебюджетной деятельности, а также призывал органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в следующих формах: предоставление льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот, материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом), финансирование на конкурсной ос-

нове благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями, размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов, передача в собственность благотвори-

тельных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, на практике его реализация не привела к ожидаемым результатам.



**Федеральный закон «О рекламе» от 13.03.2006 г. №38-ФЗ**, также не являющийся специализированным для культуры актом, устанавливает важные нормы для регулирования этой сферы. Так, в соответствии с этим законом не допускается использование бранных слов, непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия; запрещается реклама алкогольных напитков, табака и табачных изделий, распространяемая любыми способами в организациях культуры, а также ближе 100 метров от них. Особенное значение имеют положения, не

допускающие прерывание рекламой религиозных радио- и телепередач, а также особый порядок включения рекламы в детские и образовательные передачи. При показе аудиовизуальных произведений в кинозале запрещается прерывать рекламой демонстрацию фильма, а также использовать так называемую «бегущую строку» и иные наложения. Важным является также и то, что законодательство о рекламе (и его ограничения) не распространяются на так называемый «продакт плейсмент» — упоминания о товаре, средствах его индивидуализации, об изготовителе или о продавце товара, которые органично интегрированы в произведения науки, литературы или искусства и сами по себе не являются сведениями рекламного характера.

**С**ерьезное влияние на сферу культуры оказал **Федеральный закон «О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 г. №436-ФЗ**. С одной стороны, декларируется, что данный закон не распространяется на информацию, имеющую значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества. С другой стороны, критерии отнесения к такой информации законом не определены, напротив, под действие закона попадают практически все зрелищные мероприятия, кинопоказ, теле- и радиовещание, распространение информации в интернете.

действия на детей разных возрастов, определяет порнографическую информацию, однако не дает определения, что считается в смысле данного закона информацией как таковой. Очевидно, предполагается необходимым применять соответствующие дефиниции из других законов, в частности **Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 г. №149-ФЗ**, в соответствии с которым информацией считаются любые сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Таким образом, информацией могут считаться и произведения литературы, науки и искусства.

Закон устанавливает классификацию информации с точки зрения ее потенциального воз-

растная градация, установленная Законом, отличается от ранее принятой при классифика-

ции произведений (например, в рекомендациях по возрастному ограничению аудитории при выдаче прокатного удостоверения на кино- и видеофильм). Теперь вся информационная продукция делится на неограниченную в обороте (0+), предназначенную для детей, достигших возраста 6, 12 и 16 лет, а также вообще не предназначенную для детей (18+). К последней относится информация побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству; способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным; отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; оправдывающая противоправное поведение; содержащая нецензурную брань; содержащая информацию порнографического характера. Также недопустимо распространение среди детей информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего.

Как уже отмечалось выше, нормы о нецензурной брани получили с 1 июля 2014 г. еще более широкое распространение. Также необходимо иметь в виду, что Закон регулирует только распространение информации, а не процесс

создания произведений, поэтому не может считаться цензурой, хотя именно в этом обвиняли законодателя критики ограничения свободы информации.

Относящиеся к сфере культуры нормы появились и в **Федеральном законе «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий курения табака» от 23.02.2013 г. №15-ФЗ** (аналогичное регулирование было в отмененном ныне федеральном законе «Об ограничении курения табака» от 10.07.2001 №87-ФЗ). Этот акт не только запрещает продажу табачных изделий и курение табака в организациях культуры, но и устанавливает обязанность федеральных органов исполнительной власти по культуре через средства массовой информации регулярно осуществлять пропаганду знаний о вреде курения табака, но и вмешивается в содержание отдельных видов произведений. Так, не допускаются демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для детей аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака. Менее строго закон подходит к произведениям, не предназначенным для детей: не допускается демонстрация табачных изделий и процесс потребления табака во вновь созданных и предназначенных для взрослых аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака, за исключением случаев, если такое действие является неотъемлемой частью художественного замысла. При этом допускается

демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака при информировании населения о вреде потребления табака и вредном воздействии окружающего табачного дыма в средствах массовой информации при проведении информационных кампаний. Если же речь не идет о пропаганде отказа от курения, при демонстрации аудиовизуальных произведений, в которых показаны табачные изделия и процесс потребления табака, вещатель или организатор демонстрации должен обеспечить трансляцию социальной рекламы о вреде потребления табака непосредственно перед началом или во время демонстрации такого произведения, такой программы.

Подобная норма, влияющая на содержание произведений, была установлена **Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 8.01.1998 г. №3-ФЗ**. Запрещается пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, иных веществ, подавляющих волю человека либо отрицательно влияющих на его психическое или физическое здоровье, пропаганда преимуществ их употребления, в том числе и в медицинских целях, культивирования наркосодержащих растений, в том числе в рамках распространения сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, в том числе в книжной продукции, продукции средств массовой информации и иных подобных произведениях. Также запрещено распространение подобной информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

Изменения от 2 июля 2013 г. в уже упомянутой **Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 г. №149-ФЗ** стали первым инструментом противодействия незаконному обороту произведений в сети «Интернет». Пока норма распространяется только на фильмы, но на рассмотрении Государственной

Думой находится проект, расширяющий механизмы борьбы с интернет-пиратством на иные объекты авторского права и смежных прав. Закон предполагает как судебный, так и досудебный порядок приостановления доступа к информационному ресурсу, содержащему произведение, использование которого путем доведения до всеобщего сведения не санкционировано правообладателем или его законным представителем.

Поскольку Основы законодательства Российской Федерации о культуре включают в область своего применения телевидение и радио в части создания и распространения культурных ценностей, деятельность, связанную с созданием произведений печати, их распространением и использованием, **Закон РСФСР «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. №2124-1** безусловно следует отнести к нормативному материалу, имеющему отношение к регулированию сферы культуры.

Важнейшее значение для определения правового статуса субъектов культурной деятельности имеют **федеральные законы «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. №7-ФЗ и «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 г. №174-ФЗ**, устанавливающие общие принципы деятельности учреждений и иных некоммерческих организаций в сфере культуры, **«Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. №82-ФЗ**, определяющий статус большинства творческих союзов в нашей стране, **«О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 №161-ФЗ**, иные федеральные законы, посвященные различным организационно-правовым формам юридических лиц в развитие Гражданского кодекса Российской Федерации, **«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 №82-ФЗ**, **«Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20.07.2000 №104-ФЗ** и **«О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**

от 07.05.2001 №49-ФЗ, устанавливающих в качестве принципов правового регулирования сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов, сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам и сохранения целостности объектов историко-культурного наследия и т.д.

Деятельность государственных и муниципальных субъектов, а также тех участников культурной деятельности, которые получают государственную финансовую поддержку своих проектов из бюджетов различных уровней, подчинена нормам **Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5.04.2013 г. №44-ФЗ**. Несмотря на острую критику со стороны культурного сообщества как этого закона, так и его предшественников, сделан ряд исключений и послаблений для сферы культуры. Так, нет необходимости в проведении конкурсных процедур в следующих случаях:

- закупка товара, работы или услуги государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив), государственной или муниципальной образовательной организацией на сумму, не превышающую четырехсот тысяч рублей. При этом совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не превышает пятьдесят процентов размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и составляет не более чем двадцать миллионов рублей в год;
- поставка культурных ценностей (в том числе музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение), предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и аналогичных фондов;
- закупка произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для нужд заказчиков в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на такие произведения, исполнения, фонограммы;
- закупка печатных изданий или электронных изданий определенных авторов у издателей таких изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций;
- заключение контракта на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия;
- заключение контракта на оказание услуг по участию в мероприятии, проводимом для нужд нескольких заказчиков, с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), который определен заказчиком, являющимся организатором такого мероприятия, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;
- заключение контракта театром, учреждением, осуществляющим концертную или театральную деятельность, в том числе концертным коллективом (танцевальным коллективом, хоровым коллективом, ор-

кестром, ансамблем), телерадиовещательным учреждением, цирком, музеем, домом культуры, дворцом культуры, клубом, образовательным учреждением, зоопарком, планетарием, парком культуры и отдыха, заповедником, ботаническим садом, национальным парком, природным парком или ландшафтным парком с конкретным физическим лицом на создание произведения литературы или искусства, либо с конкретным физическим лицом или конкретным юридическим лицом, осуществляющими концертную или театральную деятельность, в том числе концертным коллективом (танцевальным коллективом, хоровым коллективом, оркестром, ансамблем), на исполнение, либо с физическим лицом или юридическим лицом на изготовление и поставки декораций, сценической мебели, сценических костюмов (в том числе головных уборов и обуви) и необходимых для создания декораций и костюмов материалов, а также театрального реквизита, бутафории, грима, постижерских изделий, театральных кукол, необходимых для создания и (или) исполнения произведений указанными организациями;

- заключение контракта на оказание услуг по реализации входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок-бланков строгой отчетности;
- заключение контракта на оказание услуг по осуществлению авторского контроля за разработкой проектной документации объекта капитального строительства, проведению авторского надзора за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объекта капитального строительства соответствующими авторами, на проведение технического и авторского надзора за выполнением работ по сохранению объекта культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации авторами проектов;
- заключение контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами.

Вопросы культуры регулируются даже такими, казалось бы, нетипичными законодательными актами, как **Федеральный закон «О лотереях» от 11.11.2003 г. №138-ФЗ**, предусматривающий целевые отчисления от лотереи для финансирования социально значимых объектов и мероприятий, в том числе направленных на развитие культуры и искусства, включая творчество народов Российской Федерации, а также осуществления благотворительной деятельности, **Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. №67-ФЗ**, запрещающий вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, и даже **Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 №81-ФЗ**, устанавливающий особый правовой статус морского имущества культурного характера, имеющего доисторическое, археологическое или историческое значение, если оно находится на морском дне, а также особый порядок подъема затонувшего морского имущества культурного характера, имеющего доисторическое, археологическое или историческое значение и находящегося на морском дне.

Культурный компонент, интересы сферы культуры в целом и участников культурной деятельности должны непременно учитываться не только в законодательных актах всех направлений, но и при разработке и реализации программ развития отдельных направлений жизни общества (статья 7 Основ законодательства Российской Федерации о культуре). Однако на сегодняшний день это очевидное требование соблюдается не всегда.

### Проблемы и пути совершенствования правового обеспечения культурной деятельности

В настоящий момент многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу следующих причин:

- значительный нормативный массив был принят до введения в действие основополагающих законодательных актов, в результате чего отдельные положения вошли в противоречие с Конституцией Российской Федерации, кодексами и иными законами, однако формально не пересмотрены и не отменены;
- некоторые нормы морально устарели, не отражают актуальных реалий, не отвечают современным нуждам, не регулируют вновь возникшие отношения;
- в результате правоприменительной практики были выявлены не только дефекты и пробелы, но и чрезмерная зарегулированность отдельных вопросов в сфере культуры как в специальном, так и в общем законодательстве;
- взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве.

**Многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре**

**Основные направления, по которым должна идти корректировка законодательства о культуре, следующие:**

- определение статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положение как члена общества с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества. Попытки создать некий универсальный документ не были поддержаны Президентом, поэтому предполагается разработка так называемых точечных изменений в целый ряд законодательных и иных нормативных актов. Другим полюсом внимания законодателя должен стать вопрос об ответственности художника перед обществом за результаты его творческого труда;
- развитие рынка культурных благ, предполагающее введение новых организационно-правовых форм для организаций

культуры (в том числе в целях оптимизации бюджетной сферы), уточнения роли государства, в том числе с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограничиваясь оказанием государственной поддержки, возможности введения государственного заказа, обеспечивающего нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия;

- защита прав потребителей культурных благ, установление своеобразных стандартов при оказании услуг в сфере культуры, обеспечение их интересов с точки зрения защиты нравственности;
- обеспечение равного доступа к информации и культурным ценностям независимо от возраста, состояния здоровья, материального благополучия, места пребывания и жительства. Предполагается, что основным путем реализации этой цели должны стать новые технологии, однако их распространение не должно ущемлять интересов авторов и иных лиц, участвующих в создании и интерпретации культурных ценностей;
- совершенствование организационно-правовых форм субъектов культурной деятельности, в первую очередь государственных учреждений культуры, среди которых особого внимания требуют музеи-усадеб и музеи-заповедники;
- гармонизация земельного и градостроительного законодательства и норм об охране памятников истории и культуры и об архитектурной деятельности;

Кроме того, необходимо вовлечь в орбиту государственного регулирования организацию культурного досуга населения, включить культурные блага в так называемую «потребительскую корзину» различных социально-демографических слоев.

Кроме отдельных сфер, правовое регулирование которых нуждается в модернизации, при

разработке предложений по совершенствованию законодательства следует иметь в виду, что в настоящее время российские законы не используют весь спектр методов правового воздействия на отношения в области культуры, а спектр этот чрезвычайно широк. Наиболее полно он представлен в международном праве. Так, значительная доля правоотношений в области культуры относится к сфере частного права, главным признаком которого является юридическое равенство участников. Таковы отношения, связанные с созданием и использованием результатов творческой деятельности: произведений литературы, науки и искусства, исполнений, постановок и фонограмм; культурным сотрудничеством; художественным образованием. Основными методами правового воздействия здесь являются традиционные так называемые диспозитивные методы.



Однако все, что касается сохранения культурного наследия, а также защиты прав потребителя, тяготеет к публично-правовой сфере, и выбираемые так называемые императивные методы характерны именно для властных отношений:

- предписание (например, Международный кодекс рекламной практики)
- требование (например, Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям)
- запреты (например, Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими) и т.п.

Как правило, подобные нормы устанавливают полномочия компетентных органов или пределы требуемого поведения. Однако не любая сфера, нуждающаяся во вмешательстве или деятельном участии государства, предполагает наличие исключительно императивных норм. Например, государственная поддержка культурной деятельности допускает большую

степень свободы, строго регламентируя только технические процедуры (например, Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве).

Современное международное право в области культуры и смежных областях как никакой другой нормативный массив отражает тенденции и пути совершенствования правовых механизмов в этой разнообразной и обширной сфере. С одной стороны, это усиление роли государства, повышение его ответственности за сохранение культурного наследия и реализацию культурных прав. С другой стороны, внедрение новых хозяйственных механизмов и вовлечение как можно более широкого числа субъектов в культурную деятельность. В-третьих, включение в сферу правового регулирования все новых и новых отношений (например, Хартия о сохранении цифрового наследия). Если рассматривать эти тенденции под другим углом зрения, нельзя не отметить попыток укрупнения подлежащих регулированию зон (например, Соглашение о товарных аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) в рамках Всемирной Торговой Организации) и все более частое включение «культурного компонента» в



**Диспозитивные методы:**

- дозволение (например, рекомендация ЮНЕСКО о международном обмене культурными ценностями);
- предоставление прав (например, Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений);
- предоставление возможности выбора поведения (например, Рекомендация ЮНЕСКО об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь);
- поощрение (например, Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения)
- рекомендации (например, Рекомендации ЮНЕСКО о положении творческих работников);
- метод гарантий (например, Рекомендация ЮНЕСКО, касающаяся наиболее эффективных мер обеспечения общедоступности музеев).

казалось бы не имеющие отношения к культуре и искусству документы (например, Рекомендация Комитета министров Европы об улучшении жилищных условий цыган и иных кочующих народов в Европе).

Вектор изменений «культурного» законодательства во многом определяется направлениями государственной культурной политики.

Проект Основ государственной культурной политики прямо указывает на необходимость не просто совершенствования, а коренного пересмотра корпуса законов о культуре и не только: усиление влияния культуры на все аспекты политики государства предполагает уточнение действующих и введение новых норм в различные разделы законодательства Российской Федерации с точки зрения воздействия на процессы воспитания, формирования личности, творческую деятельность, сохранение культурного наследия, формирование благоприятной информационной среды и т.д.

**Среди конкретных задач в этом направлении следует упомянуть:**

- разработку конкретных, свободных от декларативности правовых механизмов, прежде всего — социального и финансово-экономического характера;
- повышение эффективности правовых механизмов реализации положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих и защищающих культурные права и свободы гражданина;
- законодательное закрепление права на художественное образование и эстетическое воспитание в самом широком смысле, которое должно быть раскрыто и обеспечено эффективными механизмами его реализации;
- законодательное закрепление форм государственной поддержки творческой деятельности, творческих работников и их объединений;
- системное совершенствование норм, регламентирующих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры;

- создание правовых основ для развития новых видов деятельности в сфере культуры;
- закрепление на уровне федерального закона конкретных социальных гарантий в сфере культуры, уровней показателей ее финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры и т.д.

Помимо прямо определенных проектом Основ государственной культурной политики направлений совершенствования законодательства о культуре, заявленные в документе цели и задачи требуют корректировки нормативного регулирования в следующих областях:

### **1) Гарантия культурных прав и свобод:**

- развитие доступной реальной и виртуальной инфраструктуры сферы культуры независимо от организационно-правовой формы субъектов культурной деятельности и формы собственности, обеспечивающее территориальное и социальное равенство граждан; создание разветвленной сети государственных и негосударственных услуг в сфере культуры, снятие барьеров в совместном использовании ресурсов;
- создание условий для разнообразия и насыщенности культурной жизни в каждом регионе, межрегионального культурного взаимодействия, активной гастрольной и выставочной деятельности, выработка и реализация таких форм поддержки, которые позволят жителям малых и средних городов, сельских поселений получить возможность доступа к лучшим образцам профессионального искусства;
- поддержка и развитие инициатив граждан по участию на добровольной основе в этнографических, краеведческих и археологических экспедициях, в работе по выявлению, изучению и сохранению объектов культурного наследия;
- поощрение со стороны государства создания системы институтов гражданского общества (в том числе фонды, экспертные сообщества и т.п.);
- поддержка создания и деятельности детских и молодежных организаций, объединений, движений, ориентированных на творческую, благотворительную, познавательную деятельность;

- создание системы сохранения, освоения и популяризации нематериального культурного наследия; обеспечение пополнения и сохранения национальных фондов, в том числе с учетом современных цифровых технологий; создание государственной системы сохранения электронной информации;
- выработка необходимых форм государственного регулирования сферы массовой культуры и взаимодействия профессиональной и массовой культуры.

**2) Художественное образование, эстетическое воспитание, кадровая политика в сфере культуры и искусства:**

- гуманизация образования, восприятие культуры как инструмента передачи ценностей (в том числе новым поколениям), механизма передачи и воспроизводства ценностных основ; систематизация, расширение и развитие существующего опыта использования объектов культурного наследия, предметов Музейного и Архивного фондов, научного и информационного потенциала российских музеев и музеев-заповедников в образовательном процессе;
- совершенствование системы выявления талантов, поддержки одаренных детей и представителей творческих профессий, начинающих свой профессиональный путь (включая поддержку создания и доведения до всеобщего сведения дебютных работ, содействие в приобретении музыкальных инструментов, материалов, в выполнении необходимых работ и пр.);
- обеспечение высокого качества художественного образования для детей, которые не планируют становиться профессионалами;
- создание системы поддержки положительной селекции кадров в так называемой культурно-досуговой сфере, гарантии обеспечения условия работы, в том числе в сельской местности;
- создание системы социальных гарантий в творческой среде: помощь в поиске проектов, поддержка в период снижения творческой активности и т.п.

**3) Защита и поддержка языков:**

- создание системы продвижения русского

- языка в мире, поддержка русскоязычных сообществ в иностранных государствах
- расширение присутствия русского языка в интернете;
- создание необходимых условий для повышения качества владения родным языком гражданами;
- поддержка современного литературного творчества, книгоиздания, издания литературных журналов на русском языке и языках народов Российской Федерации, в том числе малочисленных;
- разработка форм и средств повышения качества материалов в интернете, в том числе с точки зрения качества языка.

Учитывая разноплановость и разноуровневость законодательства, регулирующего отношения в сфере культуры, необходимо законодательно закрепить порядок проведения мониторинга федеральных и региональных нормативных правовых актов, затрагивающих эту сферу, и практики их применения, в том числе в судопроизводстве. Также для повышения эффективности правового воздействия необходимо выработать методику использования результатов такого мониторинга.

Совершенствование законодательства о культуре, в том числе в силу необходимости правового обеспечения реализации Основ государственной культурной политики может идти двумя путями. Первым является модернизация положений действующего правового массива, его упорядочение, устранение пробелов и внутренних противоречий, отмена устаревших и декларативных положений, принятие в его рамках новых норм, отражающих новые подходы к месту и роли культуры в развитии общества. Вторым может стать систематизация нормативных положений, разработка нового законодательного акта, содержащего качественно новый взгляд на культуру, на принципы ее правового регулирования, методы правового воздействия на отношения в этой сфере, а также устанавливающий взаимосвязи со всеми сферами жизни общества. Такая кодификация, по сути, означает пересмотр всей системы законодательства в области культуры и смежных областях.