И.В. Степанова

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Статья 44 Конституции Российской Федерации гарантирует свободу творчества и право каждого человека на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Культурная политика проводится на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В связи этим важным условием для регулирования правоотношений в сфере культуры является разграничение предметов ведения и полномочий всех уровней власти.

В соответствии со ст. 71 п. «е» Конституции в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития Российской Федерации.

Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 3 ноября, 29 декабря 2006 г.)[1] относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры:

обеспечение прав и свобод человека в области культуры;

установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры.

Федеральные органы государственной власти осуществляют правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности, порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации, вывоза и ввоза

[1] См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 19 ноября 1992 г., № 46, Ст. 2615; «РГ» от 2 июля 1999 г.; «РГ» от 28 декабря 2000 г., № 246; «РГ» от 31 декабря 2001 г. № 256; СЗ РФ от 30 декабря 2002 г. № 52 (часть I). Ст. 5132; СЗ РФ от 29 декабря 2003 г. № 52 (часть I). Ст. 5038; СЗ РФ от 2 января 2006 г. № 1. Ст. 10; СЗ РФ от 6 ноября 2006 г. № 45. Ст. 4627; СЗ РФ от 1 января 2007 г. № 1 (часть I). Ст. 21.

культурных ценностей. Кроме того, они формируют федеральный бюджет в части расходов на культуру, осуществляют координацию внешней политики в области культурного сотрудничества.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится определение принципов государственной политики в области подготовки кадров, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти создают единую государственную систему информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации и ведут официальный статистический учет в области культуры.

В ведении органов государственной власти Российской Федерации находится сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, а также охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры относятся:

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, а также государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;

создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют организацию и поддержку учреждений культуры и искусства, поддержку народных художественных промыслов (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), а также поддержку региональных и местных национально-культурных

автономий. В их ведении находится поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в финансировании мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, находящихся в федеральной собственности.

В соответствии со ст. 72 ч. 1 п. «д, е» Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает полномочия органов местного самоуправления в области культуры.

Так, к полномочиям органов местного самоуправления *поселения* в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры.

Органы местного самоуправления поселения осуществляют сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, и предусматривают их охрану, создают условия для развития местного традиционного народного художественного творчества, участвуют в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

Также органы местного самоуправления поселения имеют право на создание музеев поселения.

К полномочиям органов местного самоуправления *муниципального района* в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.

К полномочиям органов местного самоуправления *городского округа* в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры.

Органы местного самоуправления городского округа создают условия для развития местного традиционного народного художественного творчества, участвуют в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов. Кроме того, осуществляют сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, и их охрану.

Органы местного самоуправления городского округа имеют также право на создание музеев.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (ст. 40 Основ законодательства о культуре).

Таким образом, в Российской Федерации создана и функционирует система органов, которая гарантирует свободу творчества и право каждого человека на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, а также осуществляет защиту культурных прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем следует отметить, что на современном этапе культура переживает нелучшие времена. Особенно это заметно на федеральном уровне. Административная реформа 2004 г., в результате которой были созданы Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по культуре и кинематографии (Роскультура), Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, породила двоевластие на федеральном уровне

в области культуры и не принесла улучшений культуре, а наоборот, значительно ухудшила ее положение. Согласно административной реформе, полномочия Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации сводятся к нормотворческой деятельности и исключают прямые контакты с учреждениями культуры. Министерство не может определять кадровую политику учреждения, устанавливать объемы его финансирования, этими правоприменительными функциями наделены агентства. В результате произошел отрыв теории от практики. На деле получилось следующее: в отсутствие прямых контактов с Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации учреждения культуры свои насущные проблемы адресуют своему учредителю и главному распорядителю бюджетных средств, осуществляющему их финансирование – Федеральному агентству по культуре и кинематографии. Роскультура, осуществляющая функции по оказанию государственных услуг, но не имеющая полномочий по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, направляет свои предложения в Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, которое их рассматривает и выносит соответствующие решения. Существование двух органов исполнительной власти приводит к затягиванию решения любого вопроса минимум на месяц. А вопросы, требующие неотлагательного решения, в конечном итоге, решаются творческими личностями, деятелями искусства, благодаря своим заслуженным именам, напрямую с представителями власти.

Административная реформа в сфере культуры негативно отразилась на отрасли. Государство последовательно освобождалось от своей конституционной ответственности за состояние культуры. Предусмотренная Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ реформа правового регулирования культурной деятельности практически сняла все обязанности государства по ее поддержке. Из «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» (Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1) были исключены такие базовые статьи, как «Собственность в области культуры» (ст. 43), «Финансирование культуры и культурной деятельности» (ст. 45), «Инвестиционная политика в области культуры» (ст. 48), «Трудовые отношения и принципы оплаты труда в культуре» (ст. 54) и т. п. Поправки такого же рода были внесены и в другие законодательные акты, где содержались указания на обязанности государства в области библиотечного дела, кинема-

тографии, музейной деятельности, сохранения народных художественных промыслов.

Принимаемые же законы вообще не учитывают специфику отрасли культуры. Так, при подготовке четвертой части Гражданского кодекса, вступившей в силу 1 января 2008 г., специалисты библиотек были отстранены от подготовки норм этого закона, направленных на соблюдение авторских прав и интеллектуальной собственности. В принятой редакции указанные нормы ставят под запрет копирование (в том числе и электронное) источников из фондов библиотек. В федеральных законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» вообще не встречаются понятия «художественное образование», «культура» и «искусство». В Законе РФ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях Российской Федерации» не упоминаются музеи-заповедники, т. е. закон, призванный их защищать, даже не учитывает их специфику. Лишь активное вмешательство профессиональных сообществ в сфере искусства позволило принять закон «Об автономных учреждениях» в редакции, исключающей вмешательство чиновников в содержательную часть деятельности творческих коллективов, насильственное изменение организационно-правовой формы бюджетных учреждений и сокращение объемов их государственной поддержки. А знаменитый Федеральный закон 94-ФЗ не только оказывает негативное влияние на развитие культуры, он наносит непоправимый вред творчеству. Так, например, чтобы снять филь по собственному сценарию, режиссер должен сначала объявить конкурс и выиграть его в состязании с самим собой. Этот закон ориентирован на выбор более дешевого исполнителя услуг, что для культуры совершенно неприемлемо и попросту губительно. В сфере культуры это означает, что для постановки спектакля театр должен выбрать режиссера, который дешевле стоит, для реставрации шедевров музей должен отдать их в руки случайного человека, который запросил меньшую цену, для приобретения музыкальных инструментов требуется выбрать наиболее дешевый вариант. Трудно представить себе, как будет звучать классическая музыка, исполняемая на дешевых музыкальных инструментах. А чтобы концерты классической музыки состоялись в Большом зале консерватории им. П.И. Чайковского, государственные прославленные коллективы должны обращаться за соответствующим разрешением в Федеральную антимонопольную службу, доказывая уникальность и неповторимость этого зала. Возникает

вопрос: о чем думали инициаторы этого закона, делая его универсальным для всех отраслей? В этом законе должны быть исключения, подтверждающие правило.

Таким образом, вышеизложенное еще раз подчеркивает, что государство на современном этапе не в должной степени ориентировано на принятие новых специальных законов, регулирующих культурную деятельность. Вместе с тем необходимость в создании нового отраслевого закона о культуре уже назрела. Это должен быть комплексный закон, в котором будет учтена специфика творчества и деятельности, обслуживающей творчество. Это может быть кодекс законов «О культуре», своеобразная Конституция культуры, включающая в себя все законы, регулирующие отношения в сфере культуры.

Нельзя не остановиться еще на одной проблеме федерального уровня в сфере культуры – проблеме финансирования. Время экономических и административных реформ стало «безвременьем» для российской культуры, настоящим испытанием для организаций культуры. Постоянный финансовый нажим, направленный на сокращение расходов государства и на увеличение доходов от уставной, а с введением 25 главы Налогового кодекса ставшей называться предпринимательской, деятельности, поставил организации культуры на грань выживания. Налоговый кодекс отменил, с одной стороны, все льготы организациям, оказывавшим поддержку учреждениям культуры, с другой стороны, установил налогообложение организаций культуры в общем порядке. И все это в отсутствие законов «О меценатах», «О спонсорстве» и др. Эффективность работы государственных и муниципальных органов в сфере культуры также понизилась. В 2007 г. культура не смогла удержать позиции в государственном бюджете и, к сожалению, не попала в число приоритетных национальных проектов. Доля финансирования культуры от общего бюджета впервые упала до уровня ниже одного процента! Это свидетельствует о серьезной недооценке государственной идеологии культуры. Культурная политика государства устанавливает, что экономический рост должен быть обеспечен прежде развития культуры и не учитывает тот факт, что за рыночные реформы придется расплачиваться культурной деградацией. В общероссийском классификаторе видов экономической деятельности культуре отведено место рядом с отдыхом, развлечением, прачечными услугами, услугами астрологов и ритуальными услугами. Отсюда побеждающий на государственном

уровне остаточный принцип финансирования. И это при том, что объективная неспособность большинства организаций культуры к рыночной самоокупаемости стала научным фактом.

Возникает необходимость пересмотра идеологии государства по отношению к культуре, в том числе связанная с ее финансированием. Расходы на культуру должны рассматриваться не как благотворительность государства, а как необходимые инвестиции в человека, без которых невозможен эффективный экономический рост, должен произойти переход от «государства-мецената» к «государству-инвестору». Вместо остаточного принципа финансирования должны быть установлены бюджетные обязательства государства. Для этого необходимо внести поправки в Бюджетный кодекс, устанавливающие введение нормативов распределения бюджетных ассигнований, в том числе на культуру, на очередной финансовый год и плановый период. Кроме этого следует в обязательном порядке внести поправки в Налоговый кодекс, устанавливающие налоговые льготы для юридических лиц, выступающих в роли спонсоров и меценатов, оказывающих поддержку организациям культуры, а также предусмотреть освобождение от налогов части доходов от лотерей, направляемых на финансирование искусства и культурного наследия.

В заключение необходимо отметить, что за прошедшие годы реформ Россия продолжает отставать в экономическом развитии и лидировать по многим направлениям мирового культурного процесса. Однако проводимые реформы крайне негативно сказываются и на отрасли культуры. И причина здесь не в каких-то объективных обстоятельствах, а в плохом управлении экономикой страны, богатой человеческими и природными ресурсами. Пресловутая тактика – «сначала экономический рост, а уж потом финансирование культуры» – грозит оставить Россию в сырьевой экономике. Только общество, принявшее культуру за основу развития, имеет будущее.