

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой КиАП,  
канд. юрид. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 года

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ КУЛЬТУРОЙ  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2015. 605. ВКР

Руководитель работы,  
канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры КиАП  
\_\_\_\_\_ Н. С. Конева  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 года

Автор работы,  
студент группы Ю - 605  
\_\_\_\_\_ А. Е. Коваль  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 года

Нормоконтролер,  
специалист по учебно-  
методической работе  
\_\_\_\_\_ Н.А. Миронова  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 года

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ .....	10
1.1 Культура как объект государственного регулирования и управления .....	10
1.2 Государственная политика в области культуры .....	16
2 ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ .....	24
2.1 Особенности государственного регулирования в области культуры на федеральном уровне .....	24
2.2 Особенности государственного регулирования в области культуры на региональном уровне .....	31
2.3 Государственное управление культурой в зарубежных странах .....	35
3 ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ .....	39
3.1 Государственное управление: понятие и сущность .....	39
3.2 Сущность государственного управления в области культуры в Российской Федерации, его административно-правовые аспекты .....	43
3.3 Структура органов управления в области культуры .....	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	53
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	57

## ВВЕДЕНИЕ

Человек высокой духовности и нравственности - Дмитрий Сергеевич Лихачев дал в конце прошлого века очень точную оценку веку, грядущему: «XXI век должен стать веком гуманитарной культуры, или его не будет совсем...». Эти слова выдающегося ученого как нельзя более характеризуют проблемы, которые сегодня находятся в центре внимания нашего общества. Духовное обнищание народа - вот страшное бедствие нашего времени. В средствах массовой информации пропагандируется агрессия, культ насилия. Российской молодежи прививаются идеалы и ценности западной, а чаще всего американской культуры. Незнание, непонимание своей истории и культуры, тотальный нигилизм по отношению к своему прошлому приводят к истощению культурных, духовных факторов идентификации. Исторический опыт свидетельствует, что успешное общественное и государственное развитие возможно только в условиях духовного единства на основе собственных культурных, исторических, конфессиональных традиций. Единая система ценностей, ее внутренний стержень не раз спасали Россию в сложные времена, делали ее победителем. Примером тому являются победы в Отечественной войне 1812 года, в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.

Россия – уникальное государство, сплав культур. Только в нашей стране более 100 наций и народностей, которые бок о бок существуют несколько столетий. Взаимопроникновение культур и позволило создать великую культуру, сосредоточившую духовный опыт нашего народа.

Создание нового, цивилизованного, суверенного, экономически развитого, демократического государства, в котором в полной мере будут реализованы конституционные свободы и права человека, невозможно без глубокого осмысления россиянами всего происходящего в нашей стране, без выработки у молодого поколения активной жизненной позиции и вовлечения в практическую деятельность по преобразованию общества и государства.

Такие задачи диктуют необходимость формирования у граждан, и прежде всего, у подрастающего поколения высоких моральных, нравственных качеств, патриотизма и ответственности за судьбу России и готовности ее защищать. Возрождение России как великой державы невозможно без обращения к нашей культуре. На современном этапе, когда единой идеологии, как стержня государства нет, только культура, традиции народа, связанные с ней и с историей страны, помогут воспитать истинных патриотов страны.

Наконец и руководство страны обратило внимание на культуру. Падение уровня образования в обществе, сокращение научного потенциала, отставание в технологиях приводят к ухудшению международного положения. Роль России, ее авторитет на международной арене падает. НАТО вплотную подходит к нашим границам, обостряется обстановка в связи с открытиями полезных ископаемых в Арктике, усиливаются санкции против нашей страны особенно в связи с присоединением Крыма. Мы проигрываем информационную войну. Все это свидетельствует о том, что только культурный рост позволит нам выйти из создавшегося кризиса, вернуть нашей стране ведущую роль в мире и вернуть россиянам гордость за свою Родину.

Возрождение России как великой державы невозможно без возрождения ее культуры. Ведущую роль в деле возрождения должно играть государство.

Программа государства «Развитие культуры» была принята в 2014 году. В ней указаны основные задачи, такие как: создать благоприятные условия для развития культуры, реализовать творческого потенциала нации, дать возможность гражданам для доступа к культурным ценностям и информации. Уже в этом году, 31 марта 2021 г. Правительство приняло Постановление о внесении серьезных изменений в госпрограмму. Так, в плане на 2021-2023 годы намечено более 100 крупных мероприятий, связанных с реставрацией музеев, реконструкцией театров и домов культуры, развитием библиотечного дела и др.

Вышеизложенное свидетельствует об усилении внимания государства к проблемам культуры, актуальности темы и необходимости конкретных эмпирических исследований с целью проведения анализа государственного регулирования и управления культурой.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации норм административного права и иных правовых норм, регулирующих культуру.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, научные источники, связанные с государственным регулированием и управлением культурой.

Тема роли и значения культуры в жизни современного общества привлекает пристальное внимание исследователей: политологов, историков, философов, социологов, искусствоведов, филологов, юристов, экономистов, культурологов. Ведущее место в изучении вопросов культуры занимают научные школы такие как: государственный Московский университет культуры и искусств, Краснодарский государственный университет культуры и искусств, петербургская научная школа и др. Они проводят научные конференции, результаты которых отражены в публикациях университетских журналов, сборниках конференций, защищены за последние годы значительное число диссертационных исследований, опубликованы монографические труды, имеющие прикладной характер, так как содержат конкретные рекомендации для органов управления культурой.

Однако, следует отметить, что в вопросах выработки единой политики в отношении к культуре до сих пор нет единого подхода. Государство долгое время не уделяло должного внимания проблемам культурного развития. На первом месте были экономический рост, военный потенциал, а учреждения культуры финансировались по остаточному принципу. В своей работе мы будем рассматривать эти подходы, опираясь на труды Т.В. Абанкиной, М.В. Алексеевой, А.И. Алешкина, Э.П. Андрюхиной, Г.В. Атаманчука, М.П.

Берлизова, О.А. Быстровой, И.А. Василенко, В.Н. Васильева и других. Многие вопросы государственного регулирования и управления культурой рассмотрены в этих исследованиях, но несмотря на многообразие взглядов на решение проблемы развития культуры и искусства, единого подхода еще до сих пор не выработано, поиск наиболее оптимального соотношения различных инструментов финансового обеспечения сферы культуры, государственного регулирования и управления культурой еще ждут своих исследователей.

Целью нашего исследования является изучение различных аспектов государственного регулирования и управления культурой, и определение наиболее оптимальных вариантов его дальнейшего развития.

В соответствии с поставленной целью были определены следующие задачи исследования:

1. Рассмотреть теоретико-правовые основы государственного регулирования и управления в области культуры.
2. Проанализировать культуру как объект государственного регулирования и управления.
3. Исследовать государственную политику в области культуры.
4. Изучить основы государственного регулирования в области культуры.
5. Выявить особенности государственного регулирования в области культуры на федеральном уровне.
6. Раскрыть особенности государственного регулирования в области культуры на региональном уровне.
7. Охарактеризовать государственное управление культурой в зарубежных странах.
8. Рассмотреть организацию государственного управления в области культуры.
9. Исследовать государственное управление: понятие и сущность.
10. Выявить сущность государственного управления в области культуры в Российской Федерации, его административно-правовые аспекты.

11. Проанализировать структуру органов управления в области культуры.

Теоретической базой исследования являются нормативно-правовые акты, труды отечественных ученых по проблемам, относящимся к теме нашей дипломной работы. С правовой точки зрения, в целом, законодательная основа для развития области культуры сформирована. Главным документом, на основе которого осуществляется регулирование культурной жизни нашей страны является Конституция Российской Федерации, гарантирует каждому право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям, рассматривается роль и полномочия законодательных и исполнительных органов власти в сфере культуры. В соответствии с ней, в Федеральном законе «Основы законодательства о культуре» сформулированы базовые принципы культурной политики государства. Законодательство в сфере культуры можно разделить на международное и внутреннее законодательство Российской Федерации.

Внутреннее законодательство Российской Федерации подразделяется на федеральное законодательство (в свою очередь делящееся на законодательные акты и подзаконные нормативно-правовые акты) и законодательство субъектов Российской Федерации, которые имеют деление на законодательные и подзаконные нормативные акты. Кроме того, в структуру внутреннего законодательства страны включаются нормативные акты, принятые на уровне местного самоуправления. Помимо базового закона – Основ законодательства Российской Федерации о культуре, практически по всем направлениям культурной жизни в стране приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие особенности государственного воздействия в той или иной области.

Проблемы культуры нашли отражение во многих базисных законодательных актах, таких как: Гражданский кодекс Российской Федерации: в части вопросов изъятия бесхозяйственно содержащихся

культурных ценностей у собственников, Кодекс РФ об административных правонарушениях: в части административной ответственности за нарушение авторских и смежных прав, требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), их территорий и зон их охраны и т.д.; Уголовный кодекс Российской Федерации: говоря об ответственности за порчу и разрушение памятников истории и культуры, нарушения авторских и смежных прав, контрабанды культурных ценностей и др.; ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»: в части оказания финансовой и иной помощи религиозным организациям в реставрации, содержании и охране культурных памятников и истории. Данные проблемы нашли свое отражение в Бюджетном, Налоговом, Таможенном кодексах Российской Федерации, а также большом количестве подзаконных актов.

Огромное количество нормативных правовых актов издано федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление и регулирование в культурной сфере. Деграция нашего общества, падение нравственности, духовности, разрушение исторического и культурного наследия, отказ от традиций и идеалов наших предков, требуют принятия срочных мер, и основной формой защиты в нашем демократическом обществе может стать только совершенствование законодательства Российской Федерации в данной области права. Приведение нормативной базы в стабильное состояние – это, пожалуй, наиглавнейшая задача не только нашего государства, но и всего мирового сообщества. Вопросы, связанные с несовершенством нашего законодательства в культурной сфере, нашли отражение в исследованиях и наших ученых.

При разработке выпускной квалификационной работы было изучено большое количество литературы, в том числе и работы ученых-юристов: Т.В. Абанкиной, М.В. Алексеевой, А.И. Алешкина, Э.П. Андрюхиной, Г.В. Атаманчука, М.П. Берлизова, О.А. Быстровой, И.А. Василенко, В.Н.



Васильева и других. В работе использованы также справочные ресурсы сети Интернет.

Практическая значимость выпускной квалификационной работы состоит в том, что ее предложения, выводы и результаты, которые были сформулированы автором, могут использоваться в дальнейшем совершенствовании законодательства. Кроме того, содержащиеся в выпускной квалификационной работе предложения могут быть использованы в научно-педагогической деятельности.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 8 параграфов, заключения и библиографического списка. Структура выпускной квалификационной работы отражает цели и задачи исследования.

# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

## 1.1 Культура как объект государственного регулирования и управления

В широком смысле культура – это то, что создано человеком в отличие от природы. Но не все, что создано человеком, можно отнести к культуре. Д.С. Лихачев в проекте «Декларации прав культуры», разработанном в Санкт-Петербургском гуманитарном университете профсоюзов, отмечал что особый смысл и ценность в жизни человека играет культура. Право на культуру, в данном документе, поставлено в один ряд с правом человека на жизнь. Научное и нравственное значение этого документа велико. Там сформулирован особый подход к роли и значению культуры в жизни человека. Однако, в каждой стране по-своему решают вопросы развития культуры и искусства. Правительства многих стран в принципе считают не нужным обременять себя заботами о культуре. Но многие предложения и проекты русских ученых стали основой международных правовых документов о культуре.

Острые дискуссии возникают в связи с обсуждением роли государства в вопросах развития культуры. Существует ли зависимость государства от культуры и культуры от государства? Взаимоотношения культуры и власти происходят не только на уровне Министерства культуры, культура охватывает гораздо более широкий спектр взаимоотношений.

Сегодня становится очевидным, что существует прямая зависимость государства от культуры, и, наверное, она не меньше, чем от экономики. Тип государственного устройства, участие в политической жизни, политические нравы определяет существующая в обществе культура. Но и государство выступает гарантом обеспечения прав граждан на приобщение к культуре, на участие в развитии и распространении культурных ценностей.

Демократическое государство должно обеспечивать всем гражданам равные права на образование и культуру. Возможно ли это при рыночной экономике?

Стратегия национальной безопасности, принятая в нашей стране в 2015 году, включает в себя как необходимый элемент сохранения государственности и суверенитета, необходимость содействия развитию культурного потенциала страны и поддержку культурных инициатив регионов Российской Федерации. Этот факт свидетельствует о том, что наконец то в нашей стране задача развития культуры стоит как одна из важнейших. Поэтому в последние годы происходят изменения и в законодательстве в сфере культуры. Как нами отмечалось ранее, законодательная основа для развития сферы культуры уже сформирована. Основой осуществления регулирования в сфере культуры являются положения Конституция РФ, в которой показаны функции государственной власти в области культуры, выявлены предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст.71, ст.72), обеспечение и проведение единой политики в области культуры возлагается на Правительство РФ (ст. 114).

Мир культуры разнообразен, и его сложно уместить в каких-либо схемах или классификациях. В связи с этим управление культурой достаточно трудоемкий процесс.

Из данного утверждения можно сделать вывод, что управление культурой нельзя назвать универсальным процессом. Культуру как объект управления каждый может понимать по-своему, при этом любой подход будет зависеть от заданного контекста. Поэтому прежде чем говорить об управлении культурой, важно определиться, что мы подразумеваем под словом культура и что представляем, когда о ней говорим.

Существуют три основных подхода, которые характеризуют культуру как объект управления. Все они частично связаны между собой, но в то же время, каждый основывается на своем понимании и осмыслении культуры как объекта управления.

Чаще всего под культурой понимают совокупность норм и ценностей, сформировавших социальный опыт. «Основными культурными элементами в данном случае выступают такие категории культуры, как ценности, идеалы, стереотипы, нормы, образцы поведения и т.д.»<sup>1</sup>

Однако, такие проявления культуры сложно найти, зафиксировать, обнаружить и тем более управлять ими. Рельефно проявляются они при столкновении или взаимодействии культур. Так, например, человек, переезжающий в другую страну испытывает самые большие трудности в плане адаптации к культуре, а именно другому менталитету и религии.

Культура как объект управления имеет следующие особенности:

1. Культура – это объект развития социума. Её развитие происходит под влиянием различных факторов, как экономических, социальных, так и других. Культурные коды нередко складываются веками. Управлять их структурой не просто, поскольку данный процесс во многом стихийен и практически не поддается системе управления.

2. Иными словами, культура представляет собой феномен, управление которым осуществляется косвенно, т.е. через индустрию культуры, её искусство и культурные продукты, такие как кино, поэзия, живопись и пр. Стоит обратить внимание на то, что влияние культурных ценностей одной страны, просачиваются и оказывают влияние на ценности другой страны. Но в этом случае управление определяет и создание культурных барьеров, защищающих от культурной экспансии<sup>2</sup>.

Управление культурой как сферой деятельности.

Существует факт целенаправленного управления культурой, если рассматривать её как определенную сферу деятельности людей наравне с

---

<sup>1</sup> Пожигайло П. Культура как цель существования государства // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 2. С. 2-3.

<sup>2</sup> Быстрова О.А. Сущность и содержание государственного управления и регулирования в сфере культуры // Культура: управление, экономика, право. 2019. № 1. С. 29-33.

экономикой, политикой и образованием. Это значит, что в данном контексте менеджмент является собой результат накапливаемых, транслируемых и производимых культурных практик общества.

«Это явление находит отклик в следующих культурных подразделениях: музеях, выставочных залах, театрах, школах искусств, фольклорных центрах, библиотеках, филармониях и т.д. Многообразная и многоотраслевая по своей структуре сфера культуры включает в себя такие направления деятельности, как образование, просвещение и сохранение культурного наследия, а также досуг, индустрию культуры и искусства (музыка, дизайн, издательства и пр.) и многое другое»<sup>1</sup>.

Таким образом, управление культурой как сферой деятельности имеет следующие особенности.

1. Можно рассмотреть культуру как объект управления культурной политикой государства, что и является средством управления культурой. Благодаря культурной политике государство устанавливает нормативно-правовые и экономические условия действия сферы культуры в стране. Это же помогает определить приоритеты и поддержать направления культурной деятельности. В России можно выделить федеральный, региональный и муниципальный уровни культурной политики, задающей фундамент национального управления культурой.

2. Государство осуществляет управление культурой на местном уровне. Местные органы власти осуществляют контроль и развитие культурной сферы, что в данном случае является объектом гос управления. Но помимо государства участие в управление принимают так же и различные общественные организации, такие как союзы писателей или художников, общественные палаты и так далее.

---

<sup>1</sup> Алешкин А.И., Ильина А.А. Законодательное регулирование и государственная поддержка культуры // Культура: управление, экономика, право. 2019. №1. С. 44-49.

3. Культура, как объект государственного управления выполняет несколько социальных функций. Государство выстраивает и реализует свою управленческую стратегию исходя из следующих задач функционирования сферы культуры: а) поддержание духовного развития общества, просвещения и нравственного воспитания людей; б) организация условий для развития творчества общества; в) поддержание культурного наследия, в частности памятников культуры; г) объединение людей, со схожими идеями, традициями и так далее.

Управление культурой как результатом деятельности учреждений.

Наконец, культура как объект управления может рассматриваться и в более узком контексте, которую можно применить к конкретным учреждениям культуры. Данных учреждений огромное множество, и в основном, они мало связаны между собой.

В частности, существуют такие учреждения культуры, как

- а) образовательные;
- б) творческие;
- в) научно-исследовательские;
- г) досуговые;
- д) коммерческие и так далее.

Управление подобными учреждениями в России вплоть до конца XX века осуществлялось с помощью государства.

С появлением рыночных отношений, стало понятно, что знаний в области маркетинга и менеджмента в некоммерческих организациях недостаточно для развития культуры. Появилась необходимость внедрения современных технологий и совершенствовании навыков людей, работающих в этой сфере.

На сегодняшний день культура как объект управления в учреждении культуры имеет следующие особенности.

1. Особое внимание уделяется именно культурным услугам, что собственно и устанавливает специфику работы менеджмента в этой области. Немаловажное значение в управление культурой имеют следующие пункты:

- проблема качества услуг;
- неоднородность культурных услуг;
- особенная важность людей;
- характеристика культурной услуги как продукта духовной деятельности.

2. «В связи с тем, что рынок культурных услуг имеет достаточно сложную структуру, следует уделять особое внимание грамотным маркетинговым ходам. Следует отметить, что: а) каких-либо общих, подходящих для всех управленческих решений нет, в связи с тем, что рынок данных услуг очень разнообразен( как разнообразна и сама культурная деятельность); б) в связи с большим спросом на услуги культуры, следует отметить, что одним из важных условий является обеспечение конкурентоспособности; в) учреждения культуры функционируют в условиях двойственности рынка: рынка производства культурных услуг и рынка сбыта культурных услуг»<sup>1</sup>.

3. Основное внимание культура как объект управления должна обращать внимание на инструменты менеджмента, которые накапливают ресурсы различных сфер, таких как финансовая, социальная, интеллектуальная и так далее. В условиях рынка, культурные учреждения используют дополнительные источники финансирования и прочие ресурсы. Такими источниками могут быть представители бизнеса, предприниматели, а также органы местного самоуправления, волонтеры и социальные партнеры.

Деградация нашего общества, падение нравственности, духовности, разрушение исторического и культурного наследия, отказ от традиций и

---

<sup>1</sup> Касатенко А.Н. Правовые и социальные основы государственной культурной политики современной России // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 1. С. 26-28.

идеалов наших предков, требуют принятия срочных мер, и основной формой защиты в нашем демократическом обществе может стать только совершенствование законодательства Российской Федерации в данной области права. Приведение нормативной базы в стабильное состояние – это, пожалуй, наиглавнейшая задача не только нашего государства, но и всего мирового сообщества.

## 1.2 Государственная политика в области культуры

«Основной целью государства на современном этапе развития культуры является его взаимодействие с другими народами, государствами и культурами.

Для достижения данной цели необходима четко сформулированная культурная политика государства. Это связано с тем, что наша страна многонациональна и именно обмен традициями является основным инструментом, который сформировал нравственные ценности общества»<sup>1</sup>.

Цель государственной культурной политики — духовное, культурное, национальное самоопределение России, объединение российского общества и формирование нравственной, самостоятельно мыслящей, творческой, ответственной личности на основе использования всего потенциала отечественной культуры<sup>2</sup>.

Содержанием современной государственной культурной политики России является создание и развитие системы воспитания и просвещения граждан на основе традиционных для России нравственных ценностей, гражданской ответственности и патриотизма посредством освоения

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23136704> (дата обращения 01.03.2021)

<sup>2</sup> Васильев В.Н. Политика в отражении культуры // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 77-81.



исторического и культурного наследия России, мировой культуры, развития творческих способностей личности, способностей к эстетическому восприятию мира, приобщения к различным видам культурной деятельности.

В государственной культурной политике понимание традиционных для нашей страны нравственных ценностей обусловлено выработанными человечеством и общих для всех мировых религий норм и требований, обеспечивающих полноценную жизнь общества.

Осознание задачи восстановления механизмов передачи и воспроизводства ценностных основ жизни личности и общества как государственного приоритета позволит обеспечить гражданское и культурное единство, дать развитие и независимость Российского государства. Это позволит преодолеть недоверие граждан к власти, с одной стороны, и социальное иждивенчество, с другой стороны. Реализация такой государственной культурной политики, несомненно, будет способствовать существенному повышению готовности и способности людей к созданию и развитию институтов гражданского общества, к активному участию в местном самоуправлении и в целом к росту гражданской ответственности<sup>1</sup>.

Государственная культурная политика должна строиться на следующих принципах:

- влияние культуры на все аспекты политики государства и сферы жизни общества;
- понимание культуры России как неотъемлемой части мировой культуры;
- приоритет права общества на сохранение материального и нематериального культурного наследия России перед имущественными интересами физических и юридических лиц;

---

<sup>1</sup> Есаков В.А. Социальные основания культурной политики // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 3. С. 63-67.

- сочетание универсальности цели государственной культурной политики и уникальности субъектов и объектов культурной деятельности;
- территориальное и социальное равенство граждан при реализации права на доступ к культурным ценностям и участие в культурной деятельности;
- преобладание качественных показателей при оценке эффективности достижения целей государственной культурной политики.

Основные задачи государственной культурной политики.

Некоторые задачи государственной культурной политики не связаны именно с управлением культурой, но обладают серьезным влиянием на развитие населения и страны в целом.

1. Сохранение наследия русской культуры и культур всех народов России как универсальной ценности, определяющей самобытность и жизнеспособность российского народа.

В контексте формирования и реализации государственной культурной политики понятие «культурное наследие народов Российской Федерации» в государственной культурной политике включает в себя как материальные наследия, так и документы, книги и прочие произведения искусства, то есть все то, что составляет Музейный, Архивный и Национальный книжный фонды<sup>1</sup>.

В то же время культурное наследие включает в себя нематериальные ценности, к которым относятся традиции, обычаи, языки и прочие представления различных народов.

2. Широкое привлечение детей и молодежи к участию в познавательных, творческих, культурных, краеведческих, благотворительных организациях, объединениях, коллективах.

---

<sup>1</sup> Павлович А.А. Культурная политика современной России // Культура: управление, экономика, право. 2017. № 2. С. 34-38.

Одним из немаловажных пунктов в развитии культурной политики является вовлечение молодежи в сферу культуры. Не менее важно и формирование у детей и молодежи активной гражданской позиции, вовлечение их в процесс созидания будущего<sup>1</sup>.

Основным направлением в развитии культурной политики государством поддержка молодежных движений, организация и развитие всех необходимых для этого организаций. А также важным пунктом является развитие педагогических, психологических и прочих знаний у людей, работающих в сфере развития культуры.

3. На современное развитие культурной сферы оказало большое влияние творчество народов и национальная культура России. Это и послужило фундаментом, для создания самодеятельности и творчества граждан<sup>2</sup>.

К сожалению, прошлых достижений культуры недостаточно для развития современной культурной сферы, поэтому так важны именно поддержка государства и общества в целом, современной культуре. Именно поддержка современной культуры позволит культуре развиваться в должной степени, так как именно внимания не хватает произведениям современного искусства для развития культуры на более высокий уровень.

4. «Поддержка существующих и вновь создаваемых институтов и общественных инициатив, связанных с различными видами культурной деятельности.

---

<sup>1</sup> Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2018. № 2. С. 293-305; № 3. С. 441-447.

<sup>2</sup> Алексеева М.В. Некоторые особенности организации государственного управления деятельностью по формированию фондов и организаций, обеспечивающих сохранение и публичное использование культурных ценностей // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 2. С. 21-27.

Еще одним немаловажным пунктом является поддержка современных институтов культуры, а именно театров, музеев и библиотек»<sup>1</sup>. Именно связь этих институтов с обществом помогает развитию культурной сферы.

Огромное значение в развитии именно этого пункта оказывает государство, так как именно оно создает условия для поддержания работы культурных институтов.

«Утверждение такого подхода позволит перейти к управлению и обеспечению деятельности этих институтов преимущественно на основе качественной оценки их общественной эффективности, а затраты на их содержание и развитие рассматривать как прямые инвестиции в будущее страны»<sup>2</sup>.

5. Практическое обеспечение равных прав граждан на доступ к культурным ценностям, на свободное творчество, занятие культурной деятельностью, на пользование учреждениями и благами культуры<sup>3</sup>.

Одной из основных задач государственной культурной политики является решение проблемы с доступом к культурным ценностям. В связи с тем, что территория нашей страны обширная, доступ к памятникам культуры доступен не всем жителям страны.

Развитие регионов в плане культуры очень разнится, жители крупных городов имеют доступ к огромному количеству культурных ценностей, что практически недоступно мелким городам.

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23136704> (дата обращения 01.03.2021)

<sup>2</sup> <http://www.bibliorossica.com/book.html?&currBookId=16969> (дата обращения 01.03.2021)

<sup>3</sup> Медведев Е.В. Государственная политика в области охраны культурных ценностей требует корректировки // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 22-25.

В связи с развитием современных технологий, возможность общества прикоснуться к культуре возросла. С помощью интернета и дистанционного наблюдения любой житель страны может погрузиться культуру.

К сожалению, даже такие современные технологии не позволяют в полной мере видеть и чувствовать все прелести живописи и других культурных ценностей, как это можно бы было сделать непосредственно в музее.

Современные технологии помогают в распространении информации, но не позволяют в полной мере погрузиться в контакт с произведениями искусства.

Важной задачей является создание на всей территории нашей страны культурных подразделений, таких как музеи, театры, кинотеатры, концертные залы и так далее. Именно организация культурных мест на территории всех регионов позволит, со временем, вывести каждый уголок нашей страны на одинаковый уровень развития культуры. Это поможет сблизить уровни развития всех регионов и поднять культурное развитие граждан, их заинтересованность в культурных ценностях и участия в культурных мероприятиях. «Также необходимо выработать и реализовать такие формы поддержки, которые позволят жителям малых и средних городов, сельских поселений посещать эти спектакли, концерты и выставки, получить возможность доступа к лучшим образцам профессионального искусства. Благоприятная, комфортная культурная среда малых городов позволит снизить отток их населения, сделать жизнь в них привлекательной для молодых граждан»<sup>1</sup>.

#### 6. Поддержка научных исследований в сфере искусства и культуры.

Именно развитие науки позволяет государственной культурной политики добиться полноценного культурного развития общества.

---

<sup>1</sup> Есаков В.А. Социальные основания культурной политики // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 3. С. 63-67.

Непосредственно изучение таких наук как история, литература, философия и другие позволяет обществу в полной мере окунуться в истоки культурного развития и погрузиться в культуру глубже, чем это может позволить исключительно современное искусство. Игнорируя изучение истории культуры, невозможно сформировать верное впечатление о каких-либо культурных наследиях и предугадать ее развитие. Соответственно и реализация, анализ и оценка достигнутых результатов, корректировка государственной культурной политики без науки о культуре также невозможны.

Только развитие наук об искусстве и культуре сделает возможным формирование отечественного экспертного сообщества в этой сфере.

#### 7. Развитие образования в сфере искусства и культуры.

На всем протяжении отечественного образования Российское государство формировало уникальную систему обучения кадров. С раннего детства и до зрелого возраста дети могут обучаться в художественных, музыкальных, хореографических и прочих школах. Это образование характеризуется общедоступностью, в независимости от социального положения и места жительства. Именно это позволяет выявить одаренных личностей в области культуры.<sup>1</sup>

Особое внимание государства, уделенного данным сферам обучения, в том числе высокий социальный статус данных профессий в обществе, повлияли на большой наплыв творческих кадров в эту профессию.

К сожалению, со временем разрушение данной системы привело к потере интереса и сокращению кадров в области культуры, а также снижению уровня культурного искусства.

В связи с тем, что на данную область образования стали распространяться общие правила и нормы образования, сократилось

---

<sup>1</sup> Есаков В.А. Социальные основания культурной политики // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 3. С. 63-67.

количество кадров в данной сфере. Доступность данного образования в отдаленных регионах страны снизилась, следовательно, творческие кадры, проживающие там, не имеют возможности и средств для получения индивидуальной подготовки.<sup>1</sup>

Задачей современной государственной культурной политики является восстановление именно профессиональной подготовки творческих кадров. Необходимо создавать особые условия для получения данного образования, отличающегося от общеобразовательной системы. Поскольку именно индустрия творческих профессий позволяет улучшить развитие культурной политики страны, следует уделять этому особое внимание.

Именно создание условий для жизни и развития творческих личностей позволит государству вывести культуру на новый уровень.

«9. Развитие и защита русского языка – государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения, – как основы гражданского и культурного единства Российской Федерации.

Русский язык - основа и залог нашего культурного и государственного единства. Многонациональный характер России, формировавшейся путем объединения народов с разными культурами, религиями, языками, определил роль русского языка как основы существования российской цивилизации.

Русский литературный язык обладает практически неисчерпаемыми возможностями для выражения сложнейших понятий и образов, тонких оттенков чувств и эмоций. Русский язык в высшей степени способен к адаптации слов и понятий, рожденных иными языками и культурами, без разрушения своей собственной природы и законов своего развития.

В не меньшей степени русский язык способен отражать и присущие каждому историческому этапу развития нашего общества особенности и проблемы.

---

<sup>1</sup> Медведев Е.В. Государственная политика в области охраны культурных ценностей требует корректировки // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 22-25.

Государственная культурная политика ставит перед собой задачу защиты русского языка, понимаемую, во-первых, как создание необходимых условий для повышения качества владения родным языком гражданами, в том числе и представителями власти, журналистами, политиками, педагогами, всеми, чья профессиональная деятельность требует публичного общения. Защита русского языка - это и существенное повышение качества обучения независимо от национальности и места проживания человека. В России не должно быть граждан, получивших среднее образование и при этом не владеющих даже разговорным русским. Для иностранных граждан должны быть созданы условия для обучения русскому языку в объемах, необходимых для их трудовой деятельности в России и для защиты их прав. Защите русского языка должна служить и отлаженная научно и профессионально обеспеченная система изменения и утверждения современных норм русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации»<sup>1</sup>.

10. Поддержка отечественной литературы, возрождение интереса к чтению, создание условий для развития книгоиздания, обеспечение доступа граждан к произведениям русской классической и современной литературы, произведениям литературы на языках народов России.

В духовной и культурной жизни России русская литература занимает особое место. Именно великая русская литература формирует нравственные идеалы, передает новым поколениям богатый духовный опыт народа. Эти традиции и высочайший уровень литературного мастерства удалось сохранить даже в условиях жесткой идеологической цензуры советского времени. Утрата сегодня значения отечественной литературы означала бы отказ от духовного, культурного, нравственного самоопределения России.

---

<sup>1</sup> Есаков В.А. Планирование и проектирование стратегии культурной политики // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 1. С. 12-18.



Поддержка современного литературного творчества, книгоиздания, издания литературных журналов является одной из важнейших задач культурной политики государства.

Необходима постоянная поддержка научной работы по подготовке академических изданий классической русской литературы и разработке истории отечественной литературы.

С этими задачами неразрывно связана и необходимость возрождения интереса к чтению. Без вдумчивого чтения сложной литературы нельзя овладеть богатствами родного языка, нельзя научиться выражать и понимать сложные смыслы современной реальности. Еще более опасна продолжающаяся нарастать функциональная безграмотность граждан, когда человек не только не в состоянии передать смысл прочитанного, но затрудняется устно или письменно выразить собственные мысли. Эта тенденция опасна не только общим снижением культурного уровня российского общества, но и ограничением возможности полноценного участия в жизни общества и государства значительного числа граждан<sup>1</sup>.

Государственная культурная политика должна решать задачу расширения доступности для граждан произведений классической и современной отечественной и мировой литературы, литературы для детей, произведений, созданных на языках народов России. Для этого, помимо создания условий для развития малорентабельных сегодня направлений книгоиздания и возрождения системы распространения книжной продукции разных издательств по всей стране, необходимо развивать деятельность библиотек. Современные библиотеки, оставаясь центрами культурного просвещения, должны быть обеспечены хорошо оплачиваемыми, хорошо образованными специалистами, организовывать серьезные культурно-просветительские акции с участием учёных, политиков, педагогов, писателей,

---

<sup>1</sup> Медведев Е.В. Государственная политика в области охраны культурных ценностей требует корректировки // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 22-25.

библиофилов, оказывать информационные услуги в правовой, экологической, потребительской и других сферах. Библиотеки должны быть клубом для общения, в совершенстве использовать современные информационно-коммуникационные технологии, создавать собственный краеведческий контент, отражающий местную историю.

11. Поддержка и развитие благоприятной для становления личности информационной среды.

В контексте государственной культурной политики под информационной средой понимается вся совокупность средств массовой информации, радио- и телевидение, сеть Интернет, распространяемые с их помощью текстовые и визуальные материалы, информация, а также созданные и создаваемые цифровые архивы, библиотеки, оцифрованные музейные фонды<sup>1</sup>.

«Благоприятной для становления личности информационная среда может быть тогда, когда вся информация и материалы излагаются правильным литературным языком, когда информация готовится профессиональными журналистами, когда в радио- и телеэфире представлены произведения классического и современного искусства, когда через сеть Интернет открыт доступ к национальным цифровым информационным и культурным ресурсам.

Важно оцифровывать книжные, архивные, музейные фонды, создавать национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы (по музыке, живописи и т.д.) и тем самым формировать единое общее национальное электронное пространство знаний»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Старостина И.А. Культура в фокусе современного конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 13-18.

<sup>2</sup> <http://www.bibliorossica.com/book.html?&currBookId=16969> (дата обращения 01.03.2021)

Таким образом, главным институтом, который регулирует культурную деятельность в современном обществе является государство. Зависимость культуры от государства существовала во все времена. В демократическом обществе культурная политика должна строиться прежде всего в интересах всего народа, служить интересам нации. Государство выступает гарантом реализации гражданами права на культуру, доступ к культурным ценностям, достоянию всего народа. Финансируя организации и институты, оно обеспечивает всему населению свободный доступ к культуре.

## 2 ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

### 2.1 Особенности государственного регулирования в области культуры на федеральном уровне

На протяжении многих тысячелетий культура, будучи основой духовной идентификации народа, занимает определяющее место в жизни общества. Различные деятели искусства, выступая за увеличение финансирования культуры со стороны государства, стремятся обеспечить себя безоговорочной независимостью и свободой в творчестве. Они обсуждают тему обязанностей государства, игнорируя тот факт, что государство, аналогично, имеет право на собственную точку зрения касаясь культуры, на способы ее развития, и что оно может участвовать в формировании ценностей и представлений о них.

Роль государства не заключается лишь в обеспечении условий развития свободного творчества, но и имеет возможность обеспечить реализации прав граждан на создание, развитие и распространение культурных ценностей. С помощью различных институтов власти, государство прививает гражданам своей страны любовь и уважение к культурным наследиям, обычаям и традициям.

«Определенные инструменты выстраивают систему культурной политики, благодаря которым и выстраивается управленческая деятельность государства в этой сфере.

В первую очередь, это система законодательных и нормативных актов, состоящие из указов, постановлений, и регламентируются федеральными

органами власти. Именно они и регулируют общественные отношения в культурной сфере»<sup>1</sup>.

Следующим действенным инструментом стоит отметить собственность, к которой относятся: государственное имущество в виде недвижимости, например, здания или сооружения, и других материальных ценностей.

Одним из основных способов влияния государства на сферу культуры является финансирование. Оно может осуществляться как на федеральном уровне, так и на региональном и местном.

Вопрос финансирования является одним из основных вопросов поддержки культурной сферы. Именно поэтому государство может прибегнуть к меценатству, иными словами благотворительности. В свою очередь меценаты, если конкретнее, то частные лица или коммерческие организации, получают от государства разнообразные льготы.

В Указе Президента «Об утверждении Основ государственной культурной политики» излагаются цели и принципы государственной культурной политики, а также ее задачи в следующих областях:

- культурное наследие народов Российской Федерации;
- осуществление всех видов культурной деятельности и развитие связанных с ними индустрий;
- гуманитарные науки;
- русский язык, языки народов Российской Федерации, отечественная литература;
- расширение и поддержка международных культурных и гуманитарных связей;

---

<sup>1</sup> [https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe\\_regulirovanie\\_sfere\\_kultury](https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe_regulirovanie_sfere_kultury) (дата обращения 05.04.2021)

- воспитание;
- просвещение;
- детское и молодежное движение;
- формирование информационной среды, благоприятной для становления личности.

«Что бы реализовать данные цели и задачи необходимо усовершенствовать систему управления и создать новые институты, которые будут отвечать за разработку и реализацию культурной политики. Ресурсное обеспечение разработки и реализации государственной культурной политики будет возложено на Российский фонд культурного развития»<sup>1</sup>.

Наличие законодательной основы в управлении сферой культуры трудно переоценить, особенно в переходные моменты истории государства.

Конституция РФ закрепляет право каждого на участие в культурной жизни, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, на пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям (ст. 44). В соответствии с ней, в Федеральном законе «Основы законодательства о культуре» 1992 г. сформулированы базовые принципы культурной политики государства: обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность; создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности объединений граждан, народов и иных этнических общностей Российской Федерации; определение принципов и правовых норм отношений субъектов культурной деятельности; определение принципов государственной культурной политики, правовых норм государственной поддержки культуры и гарантий невмешательства государства в творческие процессы. В документе дается определение культуры – это деятельность по

---

<sup>1</sup> [https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe\\_regulirovanie\\_sfere\\_kultury](https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe_regulirovanie_sfere_kultury) (дата обращения 05.04.2021)

сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей (ст. 3). Законодательство в сфере культуры можно разделить на международное и внутреннее законодательство Российской Федерации. Международным правом решаются задачи сохранения различных категорий культурных ценностей, авторского права, ввоза и вывоза культурных ценностей, культурного сотрудничества стран. Российская Федерация является правопреемником СССР и участвует во многих международных договорах, присоединяется и к тем соглашениям, которые в советское время были отклонены. Внутреннее законодательство Российской Федерации учитывает те обязательства, которые приняла на себя наша страна.

Следует отметить тот факт, что в Российской Федерации повышается роль закона в правовом регулировании культурной жизни общества. Основы законодательства Российской Федерации о культуре являются базой, на основе которой формируются законы практически по всем направлениям культурной жизни в стране. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»<sup>1</sup>, принятый в 1992 году был дополнен и переработан. Кроме того, правовое регулирование культуры получило дальнейшее развитие в законодательных актах федерального уровня по сохранению, созданию и распространению культурных ценностей. Приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие особенности государственного воздействия в той или иной области. Рассмотрим некоторые из них:

а) Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»<sup>2</sup>. В нем прописан перечень ценностей, которые попадают под действие закона. Кроме того, дан перечень условий для ввоза и вывоза

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

<sup>2</sup> О вывозе и ввозе культурных ценностей: Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 08.12.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

культурных ценностей и установлен размер сборов и платежей. Помимо этого, за нарушение данного закона предусмотрена ответственность, как дисциплинарная и административная, так и уголовная.

б) Закон РФ от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»<sup>1</sup>. В данном законе перечисляются основные виды библиотек (государственные библиотеки муниципальные библиотеки, библиотеки Российской академии наук, других академий, научно-исследовательских институтов, образовательных организаций; библиотеки предприятий, учреждений, организаций; библиотеки общественных объединений; частные библиотеки; библиотеки, учрежденные иностранными юридическими и физическими лицами, а также международными организациями в соответствии с международными договорами Российской Федерации) их права и обязанности. В нем установлены перечни использования и сохранения культурных ценностей, а также выделены права и обязанности общества и государства в отношении библиотечного фонда.

в) В Федеральном законе от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»<sup>2</sup> подразумевает под собой принципы, понятия регулирования, так же имеют систему и порядок культурой автономии. Предусмотрено обеспечение права на сохранение развитие и использование национального языка и культуры. Устанавливается финансово-экономическая основа национально-культурной автономии.

Данный закон нацелен на поддержку охраны памятников культуры и истории, природы и искусства.

---

<sup>1</sup> О библиотечном деле: Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> О национально-культурной автономии: Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.



г) Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Данный закон определяет нормы создания архитектурных объектов, права и обязанности граждан, а также предусматривает ответственность за нарушение этого закона.

д) Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26.05.1996 № 54-ФЗ<sup>2</sup>, определяется состав музейного фонда РФ. Включает в себя правила включения и исключения музейных коллекций, а также закрепляет цели, порядок, организацию и ликвидацию музеев.

е) Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»<sup>3</sup>, который регулирует отношения в области народных художественных промыслов на территории Российской Федерации. Участниками указанных отношений являются граждане и юридические лица любых организационно-правовых форм и форм собственности.

ж) Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>4</sup>. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого

---

<sup>1</sup> Об архитектурной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.

<sup>2</sup> О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

<sup>3</sup> О народных художественных промыслах: Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 234.

<sup>4</sup> Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

Во многих законодательных актах освещены проблемы культуры. Все они регулируют какие-либо отношения, правонарушения и в них указана ответственность, за их нарушение.

«Проблемы культуры нашли отражение во многих базисных законодательных актах, таких как: Гражданский кодекс Российской Федерации регулирует отношения возникающие в связи с созданием и использованием произведений литературы и искусства, науки, фонограмм, исполнений, постановок, организации эфирного и кабельного вещания (смежные права) в части вопросов изъятия бесхозяйственно содержащихся культурных ценностей у собственников, Налоговый кодекс регулирует вопросы уплаты налогов, льготы для отдельных категорий. Кроме того, Земельный кодекс, Градостроительный кодекс и др. Кодекс РФ об административных правонарушениях: в части административной ответственности за нарушение авторских и смежных прав, требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), их территорий и зон их охраны и т.д.; Уголовный кодекс РФ: по вопросам ответственности за порчу и разрушение памятников истории и культуры, нарушения авторских и смежных прав, контрабанды культурных ценностей и др.; ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»: в части оказания финансовой и иной помощи религиозным организациям в реставрации, содержании и охране памятников истории и культуры.

Так же в России утверждена стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года<sup>1</sup>. Приоритетными направлениями Стратегии являются: усиление и расширение влияния российской культуры в иностранных государствах; сохранение единого культурного пространства как фактора национальной безопасности и территориальной целостности России; активизация культурного потенциала территорий и сглаживание региональных диспропорций; повышение роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики; повышение социального статуса семьи как общественного института, обеспечивающего воспитание и передачу от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм; содействие формированию гармонично развитой личности, способной к активному участию в реализации государственной культурной политики; сохранение культурного наследия и создание условий для развития культуры; формирование новой модели культурной политики»<sup>2</sup>.

Стратегию предполагалось реализовать в 2 этапа:

На 1-м этапе - 2016 - 2020 годы - утверждается, план реализации Стратегии, приводятся в соответствие документы стратегического планирования и планы по их реализации, осуществляются меры законодательного и нормативно-правового характера, разрабатывается и внедряется система качественных и количественных показателей эффективности реализации Стратегии, принимаются программные меры по сглаживанию региональных инфраструктурных диспропорций, развитию

---

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.

<sup>2</sup> <http://docplayer.ru/26465130-Soderzhanie-vvedenie-normativno-pravovoe-regulirovanie-sfery-kultury-5.html> (дата обращения 05.04.2021)

сельской культурной инфраструктуры, создаются ресурсные и нормативно-правовые условия для развития креативной (творческой) индустрии.

На 2-м этапе - 2021 - 2030 годы - принимаются меры законодательного и нормативно-правового характера, обеспечивающие существенное повышение ресурсной обеспеченности культуры преимущественно за счет государственно-частного партнерства и создания институтов развития, а также меры организационного и финансового характера.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что культура является основным этапом духовного развития общества, а государство гарантирует развитие и распространение культурных ценностей.

## 2.2 Особенности государственного регулирования в области культуры на региональном уровне

«Культурная политика регионов основана на законах РФ в сфере культуры. Обеспечение гарантий и прав населения в сфере культуры, являются ее основной частью.

Финансирование культуры установлено законами на региональном уровне и именно это и является государственной поддержкой государства. Это касается и бюджетного финансирования учреждений культуры»<sup>1</sup>.

По мнению А.Я. Рубинштейна<sup>2</sup>, «бюджетные расходы в этой сфере должны непосредственно отражать государственные гарантии финансовой поддержки культурной деятельности в форме различных обязательств,

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> Рубинштейн А.Я. От теории к практике экономического регулирования: десять тезисов к проекту закона «О культуре в Российской Федерации» // К проекту закона «О культуре в Российской Федерации». Материалы исследований. М.: Государственный институт искусствознания, 2017. С. 127-137.

охватывающих три типа ее участников»: население, работников культуры, государственные и муниципальные учреждения культуры.

Обязанности субъектов РФ можно найти в федеральных законах, один из которых ,Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> и другие.

«Обязанности органов государственной власти по поддержке культуры, установленные федеральным законодательством, подробно описаны в работе «Государственная поддержка культуры в России»<sup>2</sup>, где проанализирован состав обязанностей, выявлены существующие пробелы в федеральном законодательстве. Заметим, что недостатки действующего законодательства (федерального и регионального) были также отмечены в ходе парламентских слушаний «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры: направления оптимизации» «в Государственной Думе 14 апреля 2014 г. (Сборник материалов парламентских слушаний и «круглых столов», проведенных Комитетом Государственной Думы по культуре в 2013-2014 гг.). Необходимость совершенствования законодательства в сфере культуры, в том числе уточнения обязанностей государства, отмечали и другие авторы<sup>3</sup>. Е.Э. Чуковская в статье «Правовое регулирование сферы культуры» затронула вопросы регионального законодательства, однако предметом ее изучения

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. Государственная поддержка культуры в России: под науч. ред. Б.Л. Рудника. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 145.

<sup>3</sup> Чуковская Е.Э. Правовое регулирование сферы культуры // К проекту закона «О культуре в Российской Федерации». Материалы исследований. М.: Государственный институт искусствознания, 2018. С. 30-83.

были структура и состав регионального законодательства в сфере культуры, а нормы законов не рассматривались, тем более в части обязанностей государства»<sup>1</sup>.

«По итогам исследования были выявлены следующие группы законов в сфере культуры:

- о культуре (приняты в 60 субъектах РФ);
- о библиотечном деле (приняты в 68 субъектах РФ);
- о музеях (приняты в 31 субъекте РФ);
- об объектах культурного наследия (приняты в 85 субъектах РФ);
- о народных художественных промыслах (приняты в 38 субъектах РФ);
- иные законы в сфере культуры (приняты в 28 субъектах РФ).

В ряде регионов структура законодательства в сфере культуры повторяет состав федеральных законов. В большинстве же регионов имеются не все перечисленные законы. Вместе с тем, как будет показано ниже, в некоторых субъектах РФ законодательство в сфере культуры шире - в них приняты законы, не имеющие аналогов на федеральном уровне. Этот факт отмечает также и Е.Э. Чуковская.

Рассмотрим региональное законодательство, начав с общих обязанностей, отраженных в законах субъектов РФ о культуре (законы в регионах называются по-разному: о культурной деятельности, о политике в сфере культуры и т.п., далее будем именовать таковые - законы о культуре)»<sup>2</sup>.

Общие обязанности.

«В большей части региональных законов не указаны обязанности государственных субъектов, а установлены принципы и полномочия органов

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://vgmu.hse.ru/data/2016/06/28/1115850787/%D0%9A%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202-2016.pdf> (дата обращения 05.04.2021)

государственной власти конкретного субъекта РФ в сфере культуры. Так, например, такие сведения можно встретить в законах Краснодарского, Пермского краев, Архангельской, Самарской областей и других. В некоторых регионах законы носят соответствующее название:

«О реализации полномочий органов государственной власти Хабаровского края в области культуры», «О регулировании отношений субъектов культурной деятельности» (Калининградская область)»<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание Закон Московской области «О государственной политике в сфере культуры в Московской области», содержащий не обязанности государства, а нормы, касающиеся поддержки «проектов в сфере культуры, имеющих общественно значимый результат». Отметим также Закон «О мерах государственной поддержки в сфере культуры и искусства в Еврейской автономной области», суть которого в установлении грантов и премий.

«Ситуация с отсутствием установления обязанностей государства в лице органов власти субъектов РФ в региональном законодательстве во многом объяснима наличием таких норм в федеральном законодательстве. Соответствующие ссылки есть в большинстве региональных законов о культуре. Также значительная их часть полностью или частично повторяет обязанности государства, установленные федеральным законодательством. Так, «стандартный» набор обязанностей государства в полном объеме повторен в законах о культуре Республик Бурятия, Марий Эл, Кабардино-Балкарской Республики, Вологодской, Оренбургской областей и некоторых других субъектов РФ»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://vgmu.hse.ru/data/2016/06/28/1115850787/%D0%9A%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202-2016.pdf> (дата обращения 05.04.2021)

Вместе с тем обязанности государства, присутствующие в Основах, в ряде регионов получили свою интерпретацию. Это касается в первую очередь таких базовых гарантий Основ (статьи 8, 10, 12), как гарантии права каждого человека на культурную деятельность, все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями, приобщение к культурным ценностям, а также на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях. В законах о культуре некоторых субъектов РФ эти гарантии трансформировались в общую гарантию «обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ». Например, Закон Республики Адыгея «О культуре»: «Республика Адыгея ответственна перед гражданами Российской Федерации за обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности в Республике». «Аналогичны формулировки в законах Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской и Чеченской республик, Мурманской области и других субъектов РФ.

Иной подход использован в законах о культуре Чувашской Республики, а также Оренбургской и Свердловской областей. Здесь гарантии сформулированы в форме защиты прав человека. Именно гарантии прав каждого на культурную и творческую деятельность, приобщение к культурным ценностям выходят на первый план в построении ряда региональных законов о культуре.

Анализ регионального законодательства выявил различные подходы к вопросам доступности культурных благ для населения. Так, в Законе «О политике в сфере культуры в Санкт-Петербурге» особое внимание уделяется обеспечению равномерного распределения услуг в сфере культуры по районам города»<sup>1</sup>. Законом Мурманской области «О культуре» в целях обеспечения доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)



предусмотрена разработка социальных стандартов по обеспечению населения организациями культуры. «Эти нормы указанных законов фактически регулируют вопросы территориальной доступности услуг в сфере культуры (в законе Мурманской области речь идет не об услугах -об организациях, но опосредованно это решает и вопрос об услугах, постановка которого, по нашему мнению, более правильна).

Аспект территориальной доступности учреждений культуры отражен и в законах Воронежской и Свердловской областей: определено, что размещение учреждений культуры должно производиться с учетом их территориальной доступности»<sup>1</sup>.

Конкретно и четко сформулировано положение о доступности культурных благ для населения в ст. 27 (п. 3) Закона Чеченской Республики «О культуре»: «Не допускается проектирование и строительство населенных пунктов и жилых массивов без обеспечения их объектами культуры с учетом градостроительных норм, правил и потребностей местного населения»<sup>2</sup>.

Особое внимание в некоторых регионах уделили именно ценовой политике культурных услуг, с целью сделать их более доступными путем создания льгот некоторым категориям населения.

Льготная помощь для школьников, военных, инвалидов, пенсионеров, детей дошкольного возраста в организации культуры, осуществляется государством и установлена федеральным законодательством. Предусмотрены такие льготы как бесплатное посещение музеев и платных мероприятий, организованных культурными организациями.

---

<sup>1</sup><https://vgmu.hse.ru/data/2016/06/28/1115850787/%D0%9A%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202-2016.pdf> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

Можно рассмотреть то, как в законодательстве регионов эти положения изменяются и какое наполнение получают.

Во-первых, в ряде регионов занимаются расширением состава льготных категорий населения, относительно федерального перечня. «Так, например:

– дети-сироты (Республика Бурятия, Свердловская область), воспитанники интернатов и детских домов (Красноярский край, Ямало-Ненецкий автономный округ);

– многодетные семьи (республики Ингушетия, Бурятия, Красноярский край, Архангельская и Ростовская области и др.);

– ветераны (Республика Бурятия); ветераны войны, тыла, боевых действий (Республика Саха (Якутия)); ветераны войны, трудового фронта, труда (Камчатский край); участники войны и приравненные к ним (Ямало-Ненецкий автономный округ);

– пенсионеры (Республика Бурятия, Камчатский край, Архангельская область);

– иные категории: реабилитированные лица (Республика Бурятия); малообеспеченные граждане (Чеченская Республика)»<sup>1</sup>.

«Во-вторых, расширение непосредственно категорий мероприятий для посещения на льготных условиях. К примеру, дают льготы не только на посещения музеев и мероприятий культурных организаций, но и на посещение театров и галерей. «Так, в Республике Бурятия предусмотрены льготы на посещение государственных театров республики, имеющих стационарные площадки. В Республике Марий Эл льготы предусмотрены тем же категориям населения, которые указаны в Основах, на посещение один раз в месяц не только музеев, но и объектов культурного наследия, «содержание которых

---

<sup>1</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennye-obyazannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)

осуществляется за счет средств республиканского бюджета». Законом «О культурной деятельности на территории Свердловской области» установлены льготы по бесплатному получению художественного образования в областных государственных и муниципальных организациях дополнительного образования для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. В 2014 г. аналогичные льготы введены в Оренбургской области»<sup>1</sup>.

«В-третьих, регионы могут сами устанавливать размер предоставляемой льготы, в то время как в федеральном законе, размер льгот указан фиксированный.

В-четвертых, законодательное установление льгот в некоторых регионах, т.е. обязательность льгот предусмотрена законом, что существенно расширяет обязанности государства по обеспечению доступности культурных благ для населения и в настоящее время отсутствует на федеральном уровне. В законах субъектов РФ обязательность льгот отражена по-разному. Выделяются следующие подходы:

1. Согласно региональному законодательству в сфере культуры, организации культуры обязаны устанавливать льготы. То есть обязанность устанавливать льготы вменена самим организациям культуры (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Калининградская область).

2. Законом установлены права граждан определенных категорий на льготное посещение организаций культуры или платных мероприятий, проводимых этими организациями (Архангельская, Вологодская, Ростовская области и др.)»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennyye-obyazannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennyye-obyazannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)

«3. Приняты отдельные законы, устанавливающие льготы при посещении государственных учреждений культуры (Вологодская область, Республика Коми).

Закон Вологодской области «Об установлении льгот отдельным категориям граждан при посещении областных организаций культуры» Статья 1. Право на льготное посещение областных организаций культуры имеют следующие категории граждан: инвалиды; учащиеся; дети дошкольного возраста; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву»<sup>1</sup>.

Еще одной обязанностью государства является покровительство молодых талантов и создание условий для их реализации. Это государственная обязанность не только повторена в законах о культуре ряда регионов, но и конкретизирована в отдельных законах некоторых субъектов РФ.

«В ряде регионов нашли свое отражение законы о меценатстве, благотворительности и спонсорской деятельности на равне с федеральными законами.

Помимо этого, существует региональный закон, который в целом отражает федеральное обязательство, по организации моральной, материальной и организационной поддержки соотечественников, за пределами Российской Федерации. В данном законе указаны конкретные направления поддержки, такие как, поддержка соотечественников в области культуры и спорта»<sup>2</sup>.

В ходе исследований было выявлено, что «существуют помимо основных обязанностей, еще дополнительные, связанные с приоритетом развития культуры в сельской местности. Кроме того, в Красноярском крае

---

<sup>1</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennyye-obязannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

отдельно выделена обязанность по сохранению и популяризации творческого наследия деятелей отечественной культуры.

Далее рассмотрим, как в региональном законодательстве отражены государственные обязанности, установленные в отношении отдельных секторов культуры.

Государственные обязанности в сфере музейной деятельности»<sup>1</sup>.

«Законы субъектов РФ о музеях (музейной деятельности, музейном фонде и т.п., далее - о музеях) приняты в менее чем 40 % российских регионов. Отсутствие таких законов в большинстве субъектов РФ во многом объясняется достаточно жесткой регламентированностью музейной деятельности на федеральном уровне. При этом значительная часть региональных законов о музеях носит рамочный характер, дублируя положения федерального закона. Также в региональных законах неизбежно присутствуют прямые повторы федерального закона о музеях. Что касается установленных федеральными законами гарантий прав граждан в музейной сфере, то можно обратить внимание на расширение таких прав Законом «О музеях и музейном деле в Архангельской области», в котором право каждого гражданина на доступ к музейным ценностям дополнено правом на музейное обслуживание.

Среди дополнительных обязанностей государства в музейной сфере выявлены немногие нормы. Так, некоторые субъекты РФ в обязанности государства включили пополнение (комплектование) музейного фонда (Республика Мордовия, Ивановская область). В Ивановской области к ним отнесено также финансирование реставрации фондов областных музеев.

Обратим внимание на принципиальную, на наш взгляд, для музейной деятельности дополнительную обязанность государства оказывать содействие

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> дата обращения 05.04.2021)

научным исследованиям. Она включена в законы о музеях Архангельской и Оренбургской областей.

Еще один важный вопрос, связанный с обеспечением развития выставочной деятельности музеев, - страхование вывозимых музейных предметов и музейных коллекций, - законами Брянской и Кемеровской областей отнесен к финансируемым из областных бюджетов государственным обязанностям.

Государственные обязанности в сфере библиотечной деятельности»<sup>1</sup>.

«Законы субъектов РФ о библиотечном деле (о библиотеках, организации библиотечного обслуживания и т.п., далее - о библиотечном деле) приняты в 80 % российских регионов.

В федеральном законе о библиотечном деле практически исчерпывающе установлены права граждан и пользователей библиотек, приведен перечень обязанностей государства в сфере библиотечной деятельности»<sup>2</sup>. Вместе с тем полномочия по организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов закреплены за регионами (за субъектом РФ - библиотеки субъекта РФ, за муниципалитетами - основная массовая сеть муниципальных библиотек).

«С учетом этих обстоятельств регионы по-разному подходили к устройству регионального законодательства в сфере библиотечного дела. Не принимали специального закона о библиотечном деле 17 субъектов РФ. В четырех из 68 регионов, в которых такие законы приняты, они носят чисто рамочный характер (яркий пример - Закон «О библиотечном деле в Омской области», занимающий одну страницу). В законах 27 субъектов РФ повторены стандартные (из федерального закона) права граждан и пользователей библиотек, а также описаны полномочия органов власти в библиотечной

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> дата обращения 05.04.2021)

сфере. В 10 региональных законах описаны исключительно только полномочия региональных и муниципальных органов по организации библиотечного дела.

Вместе с тем, есть регионы, где законодательно установлены дополнительные обязанности государства в этой сфере»<sup>1</sup>. Например: Закон «О библиотечно-информационном обслуживании населения города Москвы», согласно которому гражданам обеспечивается право «участвовать в мероприятиях, проводимых в рамках основной деятельности библиотек (литературных вечерах, дискуссиях, конференциях)»; Закон «О библиотечном деле в Ставропольском крае», устанавливающий для граждан, имеющих в частной собственности книжные памятники, право на поддержку со стороны органов государственной власти края для обеспечения их сохранности.

Федеральным законом установлено обязательство государства по поддержке развития библиотечного обслуживания наименее социально и экономически защищенных слоев и групп населения, в том числе детей. Этот вопрос в Белгородской области регулируется отдельным Законом «О государственной поддержке развития библиотечного обслуживания детей в Белгородской области». Данным Законом предусмотрена обязанность области поддерживать функционирование и развитие библиотек, обслуживающих детей. Также установлено, что библиотеки, получающие государственную поддержку области, «должны расходовать на приобретение детской литературы не менее 30 % средств, выделяемых на пополнение документных фондов».

«Ряд региональных законов включают нормы, направленные на обеспечение доступности библиотечного обслуживания для населения. Так, Законом города Москвы в целях обеспечения доступности библиотечно-ин-

---

<sup>1</sup><https://vgmu.hse.ru/data/2016/06/28/1115850787/%D0%9A%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202-2016.pdf> (дата обращения 05.04.2021)

формационного обслуживания предусмотрено «сохранение и расширение библиотечной сети города»<sup>1</sup>. Также в Москве не допускается проектирование и строительство жилых микрорайонов без учета действующих нормативов библиотечно-информационного обслуживания населения. Аналогичная норма предусмотрена в Республике Ингушетия. Сохранение и развитие существующей сети общедоступных государственных библиотек зафиксировано и в Законе «О библиотеках в Тверской области».

Отдельно отметим новизну отдельных норм (обязанностей) недавно принятых (2015 г.) законов: Закона Республики Крым «О библиотечном обслуживании», включающего «создание новых форм информационных услуг и обслуживания», а также Закона Московской области «О библиотечном обслуживании населения Московской области», в котором предусмотрено «создание условий для развития литературного творчества» и «развитие культурно-досуговых функций библиотек для организации современных форм интеллектуального досуга»<sup>2</sup>.

В законах ряда субъектов РФ о библиотечном деле особо выделена обязанность государства по комплектованию библиотек. При этом в Законе Республики Саха (Якутия) «О библиотечном деле» определено, что органы государственной власти республики обеспечивают финансирование не только комплектования библиотечных фондов, но и подписки на периодические издания».

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что законодательство в сфере культуры нуждается в совершенствовании.

---

<sup>1</sup><https://vgmu.hse.ru/data/2016/06/28/1115850787/%D0%9A%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202-2016.pdf> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennye-obязannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)



Во-первых, в законе должно быть четко сформулировано обязательство органов местного самоуправления и органов гос. власти в поддержке культуры. В настоящий момент существует проблема того, что в закон не предусматривает корректных формулировок, что приводит к тому, что сложно определить, есть ли прямая обязанность бюджетного финансирования деятельности культуры»<sup>1</sup>.

Во-вторых, существуют недостатки в федеральном законодательстве, связанные с отсутствием конкретики в составе обязанностей по отношению поддержки культурного наследия и досуговой деятельности, которые так же присущи и субъектам РФ. Но государство и субъекты поддерживают данные виды деятельности, несмотря на то, что в законе отсутствуют данные обязанности.

В-третьих, как в федеральном законодательстве, так и в региональном отсутствуют данные, которые могли бы конкретизировать объем бюджетной поддержки.

«В-четвертых, в ходе исследования законодательства регионов, было обнаружено, что в некоторых из них, законодательная база в сфере культуры более развита, нежели в федеральном законодательстве. Такие подходы регионов могут служить поводом для совершенствования федерального законодательства и построения более точных обязанностей в бюджетном финансировании»<sup>2</sup>.

### 2.3 Государственное управление культурой в зарубежных странах

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

<sup>2</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnaya-kulturnaya-politika-gosudarstvennye-obyazannosti-v-sfere-kultury-v-regionalnom-zakonodatelstve> (дата обращения 05.04.2021)

Существует множество моделей государственного финансирования культуры. Во всех странах это происходит по-разному. В европейских странах именно бюджетное финансирование является одной из основных форм поддержки культуры.

По данным Европейского совета и экспертным оценкам, именно во Франции финансирование культуры было на высшем уровне. 80% финансирования исходила от государства, остальные же 20% являлись прерогативой меценатов. Именно эти данные позволяли считать Францию страной, высоко чтившей свою культуру и считающую ее своим достоянием.

В 2003 г. во Франции был принят закон «О меценатстве». Это было связано с наступлением кризиса в стране и с тем, что большая часть финансирования начала поступать именно от спонсоров. Данный закон позволяет меценатам получать налоговые льготы.

Налоговые льготы предусмотрены не только для меценатов, но и для тех у кого в собственности имеются здания, которые являются памятниками культурного наследия, или же другие произведения искусства, такие как картины, мебель, скульптуры. После 12 лет обладания произведением искусства их владельцы освобождаются от всех налогов<sup>1</sup>.

Во многих странах помимо бюджетного финансирования, распространено также внебюджетное. Таким финансированием является фонд, деньги на который поступают от лотерей, лото и спортивных мероприятий. Эти средства направляются на финансирование не только культуры, но и спорта.

Что касается Австралии, там спонсорство так же имеет льготы. Деньги компании направленные на финансирование культуры, не облагаются налогами и списываются как издержки компании. Это позволило Австралии

---

<sup>1</sup> Захарова Ю.В. Финансирование учреждений культуры в России: поиск эффективной модели // Креативная экономика. 2019. № 3. С. 146-152.

привлечь большое количество новых спонсоров и, следовательно, улучшить развитие культуры.

В Нидерландах особое внимание уделяется молодым талантам. Именно они обладают приоритетом выделения субсидирование на развитие их творчества. Это позволяет повышать культурный уровень развития молодежи и привлекать новые таланты в это русло. Данная мера в государстве является социально значимой.

«Принципы бюджетирования, ориентированного на результат, были сначала апробированы на университетах. Теперь университет получает деньги за обучение студента сразу на 4,5 года (расчетный срок обучения в Нидерландах). Выпуск специалиста - это и есть результат, под который отпускаются средства. Если студент переходит из одного университета в другой, то «деньги следуют за студентом». Основной формой финансовой поддержки культуры и искусства в Нидерландах стали не годовые, как прежде, а четырехлетние единовременные или блоковые субсидии учреждениям культуры. Они распределяются на конкурсной основе и предоставляются сразу на четыре года (а не траншами по годам).

Такая форма субсидирования дает учреждениям культуры больше свободы в проведении их художественной и коммерческой политики. Они могут сохранять любую операционную прибыль для дополнительной деятельности или для покрытия операционного дефицита, компенсировать дефицит отдельного года или сезона за счет других лет (сезонов) в течение всего четырехлетнего периода субсидии. Учреждения культуры получают возможность, например, в течение первых двух лет копить средства, чтобы на третий год начать развивать новое направление деятельности – если это направление было заявлено в проекте, под который получены средства. Таким образом, учреждения культуры вправе свободно распоряжаться всей суммой субсидии, но только в рамках проекта, на который она была отпущена.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, - итеративный процесс, рассчитанный на достаточно длительный переходный период, в течение которого будут уточняться критерии экономической оценки результатов некоммерческих гуманитарных проектов. К концу этого периода основным объектом внешнего контроля станет результативность, т. е. социальная и экономическая эффективность расходования бюджетных средств»<sup>1</sup>.

Что касается американской модели финансирования культуры, то самая малая часть финансирования исходит от государства. Большую часть финансирования институты культуры получают от собственных доходов, часть формируется за счет грантов, часть от частных компаний и только 8% от всех расходов на сферу культуры покрывает государство. Именно минимальная поддержка государства привела к поддержке спонсорства в Америке.

Предпринимательское спонсорство отличается от собственно благотворительной (меценатской) деятельности тем, что оно непосредственно связано с рыночной политикой корпораций и служит рекламным целям.

«В Китайской Народной Республике главной целью управления культурой является укрепление легитимности правительства. Культура уже давно играет роль в управлении Китаем, от гармоничного общества, продвигаемого конфуцианством, до культурной революции и других стратегий коммунистической партии Китая по преобразованию традиционного общества в индустриальный коммунизм. Современные китайские лидеры в своих выступлениях неоднократно ссылались на постоянные традиции китайской культуры и их важность для националистических и геополитических целей. Культурное управление

---

<sup>1</sup> <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)

интегрировано с пропагандой, цензурой, музыкой и образованием. В Министерстве культуры Китая Государственное управление культурного наследия заявило, что культурное наследие Китая следует использовать для «укрепления национального единства и содействия устойчивому развитию естественной культуры».

Местные жители в Китае взяли на себя большую часть ответственности за выявление объектов наследия, в результате чего было объявлено 300 000 таких объектов, многие из которых не имеют государственной защиты и поддержки. Местные органы власти часто обращаются к частным компаниям для управления этими объектами и ведения туристического бизнеса. Участки также могут подпадать под действие многих дублирующих друг друга органов власти, как, например, в случае горы Витай, национального парка и объекта всемирного наследия, который управляется восемью государственными учреждениями и регулируется 29 международными, национальными и местными законами»<sup>1</sup>.

Опыт зарубежных стран вполне может стать основой для дальнейшего изменения культурной политики нашего государства, но при этом не следует забывать, что культурная политика должна соответствовать духовно-смысловым ценностям нашего народа и являться основой национально-культурной идентичности.

---

<sup>1</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Cultural\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Cultural_governance) (дата обращения 05.04.2021)

### 3 ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

#### 3.1 Государственное управление: понятие и сущность

Финансы, природные ресурсы имеет каждое государство, кроме того, оно имеет и людей, являющихся интеллектуальным ресурсом. Как государство сумеет наладить управление, такими и будут уровни развития в социальной сфере и в экономике. Чтобы организовать управление, необходимо иметь опору в действующих социальных институтах, органах государственной власти, таких как: законодательные, исполнительные, судебные, и конечно же, территориальные.

Государственное управление преследует главную цель – обеспечить достойную жизнь своим гражданам. В связи с этим основной задачей государственного управления является создание долгосрочных программ, в которых необходимо предусмотреть последовательную политику для улучшения жизненного уровня населения.

Управление государством строится в соответствии с общими принципами управления (определяют основное содержание деятельности) и, частными, связанными непосредственно с деятельностью людей, а так же с организационно-технологическими, которые определяются степенью развития современных технологий.

Каждое государство должно служить обществу, этим и определяются особые функции государственного управления, его предназначение. Так как сфера государственного управления достаточно обширна, то и функций многообразие. Попробуем определить наиболее важные из них.

Функция, основным содержанием которой является сохранение и обеспечение государства как единого целого, территориального и общественного, суверенитета – это политическая.

Другая важная функция, связана с гарантией прав личности, ее свобод на территории страны – это социальная.

Экономическое развитие в обществе обеспечивает экономическая функция.

Различные подходы к анализу функций управленческой деятельности, позволяют выделить и ряд других важных для общества функций, например, таких как: планирование, прогнозирование, организации, мотивации и контроля и др.

В научных исследованиях выделяют координационное и субординационное управление, связывают такое деление со структурой центральной власти. Координационное управление характерно для федераций, где широкие полномочия предоставляются регионам. Для унитарных государств соответствует четкое подчинение регионов центру, государственное управление строится на единых для всех стандартах.

В соответствии с выделением критерия государственного управления такого как объект, выделяют следующие функции, обеспечивающие успешную внешнюю и внутреннюю политику:

А) строгая вертикаль власти, подчинение любого хозяйственного объекта центру – это отраслевое управление;

Б) управление такими важнейшими отраслями как: экономика, оборонная промышленность, национальная безопасность, социальное развитие – это функциональное управление.

Демократия, существующая в нашем обществе, позволяющая ее гражданам участвовать в управлении государством, является, по мнению исследователей, базовым принципом государственного управления.

Страна наша является федерацией, «где управление осуществляется в двух уровнях – федеральном и региональном. Принцип федерализма гарантируется Конституцией РФ, в ней нашли отражение четкое разграничение полномочий между центром (высшими органами органами) власти и субъектами.

Ведущее место среди принципов занимает законность. Закон является основой деятельности всех без исключения органов власти и лиц при должности»<sup>1</sup>. Конституция РФ провозглашается основным законом и ни один нормативно-правовой акт не может ей противоречить.

Функции государственного управления, их содержание определяют формы, при помощи которых и осуществляется конкретная, практическая деятельность органов власти, способы осуществления этой власти, связанные со спецификой решаемых ими задач. Действуют они в соответствии с нормативными актами и могут иметь юридические (правовые) последствия.

«Как правило, они реализуются согласно актуальным юридическим нормам, а также могут сопровождаться правовыми последствиями. В своей практической деятельности органы власти и должностные лица руководствуются законом, что и является важным критерием классификации форм государственного управления и определяет форму государственного управления как правовую. Это предполагает, что могут быть формы государственного управления и неправовые.

Если исходить из критерия –содержание, то в соответствии с ним можно выделить такие формы государственного управления как: правотворческие, договорные и правоприменительные. Используя другой критерий - направленность, можно определить формы управления как: внешние (органы

---

<sup>1</sup> [https://www.syl.ru/article/167739/new\\_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya](https://www.syl.ru/article/167739/new_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya) (дата обращения 05.04.2021)



власти с распорядительными полномочиями) и внутренние (осуществляющие внутриведомственную работу, т.е. это работа служб, отделов)»<sup>1</sup>.

Государственное управление осуществляется при помощи специфических методов. В научной литературе в связи с различными критериями рассматривается множество различных методов. Наибольшую популярность имеет классификация, выделяющая три основных метода государственного управления.

Основным и ведущим методом в осуществлении функций государственного управления имеет метод - убеждение.

Этот метод основан на понимании тесной связи власти с населением страны, регионов. Власть использует с целью получения поддержки, популяризации своих решений самые различные инструменты. Наиболее востребованный и широко распространенный - это СМИ именно они и призваны формировать общественное мнение. Наиболее ярко это отражают новые формы охвата населения информацией пресс-конференции, в последние годы все прикованы к телевизорам при проведении телеконференции Президента РФ. Пропагандистская работа, хорошо отлаженная в советское время, не теряет популярности и в наши дни, привлекаются СМИ, различные общественные объединения, а также, политические партии, известные деятели политики, науки и культуры.

Метод убеждения используется не только в отношении граждан, но этот метод действует и внутри самой структуры органов управления в случае, когда необходимо принять коллегиальное решение, при обсуждении вопросов, требующих принятия важных распорядительных актов.

---

<sup>1</sup> [https://www.syl.ru/article/167739/new\\_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya](https://www.syl.ru/article/167739/new_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya) (дата обращения 05.04.2021)

Метод поощрения. Этот метод не так часто встречается в практической деятельности органов управления, но все -таки используется. Например, повышение по должности, премии, грамоты и благодарности, награды.

Метод принуждения. Этот метод связан с действием юридических актов и отражает прежде всего работу органов власти с ними. Действие имеет закон, его актуальные положения. Внутренние же распоряжения в структуре органов управления силу закона не имеют.

«Если сравнивать формы государственного и муниципального управления, то можно отметить, что они имеют много общего, отличия имеются в компетенциях и подотчетности, связанных со структурой власти.

Ветвь исполнительной государственной власти связана с высшим исполнительным органом по вертикали – Правительством РФ, муниципалитеты подчиняются мэрии. Механизмы ответственности мэрии за те нарушения, которые возможны в ее деятельности, предусмотрены законом.

Некоторые особенности, связанные с отношениями подотчетности органов управления проявляются, когда вопрос касается получения средств из федерального или регионального бюджетов. Отчет за освоение и использование бюджетных средств органами местного самоуправления могут потребовать и компетентные структуры государственной власти, несмотря на то, что у муниципалитетов есть право самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами»<sup>1</sup>.

### 3.2 Сущность государственного управления в области культуры в Российской Федерации, его административно-правовые аспекты

---

<sup>1</sup> [https://www.syl.ru/article/167739/new\\_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya](https://www.syl.ru/article/167739/new_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya) (дата обращения 05.04.2021)

Вопросы повышения жизненного уровня населения, качества жизни являются наиболее важными в деятельности государственных органов, и органов местного самоуправления. Правовое регулирование является наиболее действенным способом для решения поставленных задач. Процесс целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления при помощи специальных юридических средств и методов, направленных на общественные отношения, их стабилизацию и упорядочивание и будет являться правовым регулированием. Проанализировав и изучив имеющуюся литературу, можно сделать вывод, что управление культурой – это прежде всего правотворческая и исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц по созданию государственной политики в сфере культуры, по сохранению, развитию и ее распространению культуры.

Управление культурой осуществляется на базе нормативно-правовых документов. Культурная политика нашего государства реализуется на прочной базе законодательства о культуре. Как мы уже рассматривали ранее, в сфере культуры действует национальное законодательство и международные соглашения, договоры.

Документы международного характера (акты, конвенции, пакты и др.) акцентируют внимание на правовом статусе личности, связанным с правом на приобщение к культуре, свободу самовыражения в творчестве, на необходимости оберегать и хранить культурное наследие.

Законы РФ о культуре составляют нормативно-правовые акты, имеющие федеральное значение, региональное и органов местного самоуправления, что и соответствует Конституции РФ.

Определяющим источником правового регулирования культуры в России является Конституция РФ. Конституционные нормы можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся права и свободы граждан в сфере культуры; ко второй – нормы, отражающие трудовые отношения и

имеющие общий характер; к третьей - нормы, определяющие полномочия РФ («федерального центра») и ее субъектов, структуру государственных органов, их права и обязанности.

Конституции РФ, закрепила в ст. 44 право каждого на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, на участие в культурной жизни и др. Основы законодательства РФ о культуре являются важным этапом в развитии российского законодательства о культуре. Они устанавливают основные принципы правового регулирования общественных отношений в сфере культуры. Предполагается, что основа, база для дальнейшего развития законодательства уже есть, необходимо двигаться дальше.

Указом Президента РФ были утверждены Основы государственной культурной политики (от 24.12.2014 № 808). Казалось бы, вот оно – развитие. Но большую часть деятелей культуры такая декларация о намерениях не удовлетворила: в документе отсутствуют конкретные механизмы реализации проекта, источники финансирования.

Широкой общественностью с гораздо большим энтузиазмом был воспринят проект Федерального закона «О культуре», внесенный на рассмотрение в 2010 г. депутатами Государственной Думы. Целью этого законопроекта было стремление объединить группу отраслевых правовых актов РФ в области культуры в один закон. Он отражал как нельзя более состояние культуры современного общества и предлагал меры выхода из духовного кризиса, создание условий для гармоничного развития человека, реализации его духовного потенциала.

Законов о культуре довольно много, но они остаются только нормами. Культура тесным образом связана с другими сферами жизни и другими отраслями права, такими как финансовое, трудовое, административное, земельное, конституционное, гражданское, налоговое, таможенное. Многие нормы, регулирующие культурную жизнь общества, относятся и к ним, не

обладая ярко выраженной спецификой свидетельствуют об особенностях правового регулирования правоотношений в культуре. Устанавливается и юридическая ответственность за правонарушения в культурной сфере, эти нормы находят отражение в Гражданском, Уголовном кодексах, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты развивают положения законодательства. В предыдущих главах нашей работы мы рассматривали действие ряда нормативных актов. В целом, можно считать, что законодательство о культуре представляет собой единый комплекс. Основными способами правового регулирования сферы культуры являются следующие: дозволения (например, каждый имеет право на участие в культурной жизни, т.е. можем участвовать, а можем и не участвовать); позитивного связывания (например, каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия) и запреты (юридическую ответственность за нарушение законодательства о культуре).

Законодательная база в сфере культуры, состоящая из Основ законодательства РФ о культуре и значительного числа специальных законодательных актов, дает нам основание утверждать, что происходит формирование новой, самостоятельной и комплексной отрасли - культурного права РФ, которую можно охарактеризовать как систему правовых норм, регулирующих область общественных отношений по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

### 3.3 Структура органов управления в области культуры

Долгие десятилетия структура государственного управления культурой не менялась. В соответствии с вертикалью власти, федеральные органы – представлены Министерством культуры, региональные - комитетами по

культуре и искусству, Областные управления культуры, на уровне районов – муниципальные - отделы, управления культуры. Сложившаяся за длительное время структура управления культурой, себя в значительной степени оправдала, но в изменившихся условиях жизни нашего государства, методы и способы вертикального управления претерпели существенные изменения. Они стали более демократичными, о чем мы упоминали выше. В соответствии с духом времени, изменениям подверглась внутренняя структура Министерства культуры, его департаментов управлений и отделов. Пересмотрены были и их функциональные обязанности.

Культура является сферой государственного управления в соответствии с чем, естественно и управление культурной сферой осуществляют органы государственной власти, которые формируются на основе положений Конституции. В соответствии с этим важнейшим, главным законом нашего государства Высшим должностным лицом РФ является Президент, которого мы избираем непосредственно прямым голосованием граждан безо всяких выборщиков, и сами, лично наделяем его полномочиями. Наш Президент осуществляет функции, относящиеся к законодательной и исполнительной власти. Он наделен полномочиями участия в решении вопросов государственного управления сферой культуры. Он имеет право издавать указы, проявлять законодательные инициативы. Советники по культуре из аппарата Президента, оказывают помощь в составлении документов, осуществляют правовую экспертизу.

Избираемое гражданами РФ, Федеральное Собрание, относится к высшим органом законодательной власти в РФ. Состоит оно из двух палат: из представителей законодательной и исполнительной власти субъектов федерации образовывается Совет Федерации, а из депутатов, избираемых прямым голосованием граждан - Государственная дума. Конституция определяет функции законодательной власти, основными из них являются следующие: подготовка законов, их принятие, обсуждение и утверждение

государственного бюджета, осуществление контроля за его использованием, формирование органов исполнительной власти. Культура тесным образом связана с осуществлением этих функций. Перспективы развития культуры требуют достаточно серьезных вложений. На народном достоянии экономить нельзя, будущее нации закладывают культурные традиции, передающиеся из поколения в поколение. Государственная Дума разрабатывает и принимает законы, которые Совету Федерации даются на рассмотрение, законную силу они приобретают после подписания Президентом. В Думе создана депутатская Комиссия по культуре и историческому наследию, основной задачей которой является качественная подготовка (чтобы закон действовал, отвечал интересам всего народа, а не какой-то группе лиц, не имелись лазейки в законе) и экспертиза проектов законов и бюджета по культуре, оценке деятельности должностных лиц. Для выяснения мнения народа, на заседания и слушания Комиссия часто приглашает выдающихся деятелей культуры, науки и искусства, экспертов и специалистов.

Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти.

Не случайно эта ветвь власти получила название исполнительной. Создаваемая в соответствии с решениями Федерального собрания и Президента, она должна осуществлять функцию претворения закона в жизнь, исполнение законов и распределение утвержденного бюджета, а также выполнять функцию государственного управления соответствующими отраслями. Что касается сферы культуры, то эти полномочия осуществляет Министерство культуры РФ, во главе которого - министр культуры РФ. Структура Министерства культуры состоит из ряда управлений, которые формируются в соответствии с отраслями культурной деятельности (архивное, музейное, библиотечное дело, концертная деятельность и т.д.) и функциями управления (финансирование, контроль и инспектирование и т.д.). Помимо этого, Министерство культуры берет под свое крыло ряд государственных учреждений культуры федерального значения, которые являются

национальным достоянием и в условиях рыночной экономики без государственной поддержки не смогут существовать (Большой театр, Эрмитаж, Русский музей, Национальная библиотека и т.п.) и осуществляет учредительные функции.

В субъектах Российской Федерации, таких как: республики, края, области действует такая же структура органов власти. Она представлена высшим должностным лицом (это может быть губернатор или президент), имеется дума - законодательное собрание, а также, правительство (администрация). На них возложена функция государственного регулирования, но отличающаяся от федеральных органов управления только масштабами данного субъекта федерации. В их обязанности входит: принятие и исполнение законов и бюджета, формирование необходимых органов власти по отраслям и функциям управления. Также, как и на федеральном уровне, при каждом органе законодательной власти формируются комиссии, занимающиеся вопросами культуры, а в состав органов исполнительной власти входят соответствующие министерства (комитеты, управления) культуры, которые, уполномочены руководить соответствующей сетью учреждений культуры.

Такая же структура органов управления повторяется на местном уровне (район, город): представительная власть (депутатский корпус) с соответствующими комиссиями, исполнительная власть (администрация) с соответствующими отделами культуры.

Необходимость осуществления государственной поддержки и развития сферы культуры касается функций и ряда других органов государственного управления на всех уровнях от местного до федерального. Это прежде всего такие государственные службы, на которые возлагаются ответственность осуществления вневедомственного контроля: Госкомимущество, Центральный банк, прокуратура, налоговая инспекция, органы охраны порядка, санитарного надзора, противопожарной безопасности и т. д. Не



следует забывать и о третьей (по отношению к законодательной и исполнительной) ветви государственной власти - судебную, т.е. суды различного уровня (вплоть до федерального), в которых также приходится иногда решать вопросы, относящиеся к сфере культуры.

Министерство культуры РФ является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия, а также осуществляющим государственное регулирование и координацию деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в этой сфере в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства. Министерство является специально уполномоченным государственным органом охраны памятников истории и культуры, а также специально уполномоченным органом государственного контроля за соблюдением установленного порядка вывоза из России и ввоза на ее территорию культурных ценностей, реализации предметов антиквариата, а также правил внешнеэкономической деятельности в отношении культурных ценностей.

Большую роль играет Министерство культуры России и его территориальные органы по сохранению культурных ценностей. Свои полномочия оно реализует в отношении объектов культуры федерального значения, организационно-правовой статус которых (например, Российской государственной библиотеки, Государственного историко-культурного Музея-заповедника «Московский Кремль») определяется, как правило, Правительством РФ.

Главными задачами Министерства являются:

– претворение в сфере культуры государственной политики, обеспечивающей необходимые условия для реализации конституционных прав граждан РФ на свободу творчества, участие в культурной жизни и

пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям и направленной на сохранение исторического и культурного наследия;

- содействие развитию национальных культур народов России; - определение целей и приоритетов в развитии отдельных видов культурной деятельности, профессионального искусства, музейного и библиотечного дела, народного творчества, образования и науки в сфере культуры;

- разработка и реализация в соответствии с международными обязательствами РФ системы мер по предупреждению незаконных вывоза, ввоза культурных ценностей и передачи права собственности на культурные ценности;

- осуществление государственного контроля за вывозом предметов культуры и искусства, являющихся достоянием народа из нашей страны;

- осуществление функции управления деятельностью подведомственных организаций.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям образовано вместо ликвидированных Государственного комитета РФ по печати и Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию. Эти организационные мероприятия осуществлены в целях развития единого информационного пространства в РФ, а также совершенствования государственного управления в области средств массовой информации и массовых коммуникаций.

В соответствии с Положением, утвержденном постановлением Правительства от 26 июня 1998 г о Государственном комитете РФ по кинематографии (Госкино России), Госкомитет РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ межотраслевую координацию деятельности по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в сфере кинематографии.

Согласно Указа Президента РФ от 22.06.2016 № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» Федеральное архивное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области архивного дела и осуществляющее контроль за сохранностью, комплектованием и использованием Архивного фонда РФ.

Таким образом, система государственного управления культурой представляет из себя сложный, но слаженный механизм, все звенья которого подчинены существованию единой структуры сверху до низу. Опыт функционирования этой системы на протяжении десятилетий вполне оправдан и может быть использован в дальнейшем.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главной целью нашего государства является культурное развитие общества. Культурная политика – это особая область управления страной, которая определяет главное содержание жизни общества, объединяет народ в единое целое, обеспечивает духовность нации, создает возможности гордиться своей страной, ее успехами и достижениями. Осуществляя управление культурой, государство должно учитывать особенности этого рода деятельности:

- не всю культуру можно отнести к услугам, изменения в этой сфере происходят стремительно, они зависят от разнообразных условий;
- культура охватывает различные сферы: досуг, образование, наука и др.;
- привлечение к управлению творческих людей, способных к поиску новых подходов
- культура является духовной деятельностью, поэтому отражает чувства, переживания, насыщена эмоциональностью.

Для преодоления кризиса культуры необходимо воплотить в жизнь четко определенную программу государственной культурной политики. Наша многонациональная страна со сложившимся многообразием культурных традиций, имеющая особую великую культуру, основанную на взаимном уважении должна возродить значимость традиционных нравственных ценностей как источника гражданской идентичности.

Цель государственной культурной политики - духовное, культурное, национальное самоопределение России, объединение российского общества и формирование нравственной, самостоятельно мыслящей, творческой, ответственной личности на основе использования всего потенциала отечественной культуры.

Содержанием современной государственной культурной политики России является создание и развитие системы воспитания и просвещения граждан на основе традиционных для России нравственных ценностей, гражданской ответственности и патриотизма посредством освоения исторического и культурного наследия России, мировой культуры, развития творческих способностей личности, способностей к эстетическому восприятию мира, приобщения к различным видам культурной деятельности.

Как единый комплекс, законодательство о культуре, регулирующее общественные отношения в этой сфере, объединяет целый ряд законодательных и нормативно-правовых документов. К законодательству о культуре относятся: законы, постановления, приказы, указы, письма, распоряжения, решения и иные и нормативные акты, принятые федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местными органами исполнительной власти.

Последнее десятилетие ознаменовалось поворотом внутренней политики нашего государства к культуре. Началом этих изменений, можно сказать, точкой отсчета, является Указ Президента «Об утверждении Основ государственной культурной политики». В этом документе обосновывается необходимость принятия срочных мер для развития культуры, так как именно она обеспечивает процветание всех других отраслей и является базой экономического процветания и социально-политической стабильности, своего рода гарантом сохранения суверенитета и национальной безопасности.

Культурная политика субъектов строится на законодательстве Российской Федерации и собственной нормативной базе. Важнейшей ее частью является выполнение обязанностей государства в сфере культуры, обеспечивающих реализацию прав и гарантий населения в этой сфере.

При всей важности этого документа, хочется отметить и некоторые его недостатки. Во-первых, он так и не стал реально действующим, а остался

пожеланием, декларацией. Во-вторых, не названы конкретные меры и действия по его реализации, не разработаны вопросы финансирования и юридической ответственности. В-третьих, не определен правовой статус различных объектов культурной деятельности. Для того чтобы указанный документ был действительно рабочим инструментом, необходимо разработать механизмы и определить источники для его реализации, издать единый федеральный закон

Понимание необходимости реформирования культуры отражено в проекте Федерального закона «О культуре в РФ», который был предложен депутатами Государственной Думы еще в 2010 г., обсуждался неоднократно, но так и не был принят до сегодняшнего дня. Основной идеей этого проекта, стало предложение об издании федерального закона, который бы объединил всю группу отраслевых правовых актов РФ в области культуры.

Принятие нового федерального закона о культуре является назревшей необходимостью и может стать основой развития общества, в том числе гармоничного развития человека, реализации его духовного потенциала.

Таким образом, сложившееся законодательство в области культуры отражает широчайший круг вопросов, однако в государственном регулировании и управлении есть ряд недостатков, требующих принятия срочных мер.

Сложившееся законодательство о культуре отражает способы правового регулирования сферы культуры, такие как: дозволения, позитивные обязывания и запреты. Наличие закона, являющегося базовым, основой законодательства РФ о культуре, а также значительного числа специальных законодательных актов, свидетельствует о том, что культурное право РФ существует как самостоятельная отрасль права и регулирует область общественных отношений по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Система государственного управления культурой представляет из себя сложный, но слаженный механизм, все звенья которого подчинены существованию единой структуры сверху до низу. Опыт функционирования этой системы на протяжении десятилетий вполне оправдан и может быть использован в дальнейшем.

Умелое управление культурными процессами в стране позволит поднять престиж нашего государства на мировой арене, вернуть стране славу самой образованной, самой богатой культурой и самой передовой наукой.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I            НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ  
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 20.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.



9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.

10. Федеральный закон от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ред. от 08.12.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 20. – Ст. 718.

11. Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 1. – Ст. 2.

12. Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4473.

13. Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2591.

14. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2965.

15. Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 234.

16. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

17. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2633.

Федерации» (ред. от 24.02.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.

18. Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 654 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по кинематографии» (ред. от 16.06.2000) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 27. – Ст. 3179.

19. Постановление Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 28.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

20. Постановление Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 11. – Ст. 1552.

21. Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 52 (ч. I). – Ст. 7753.

22. Указ Президента РФ от 22.06.2016 № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» (ред. от 02.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26 (ч. I). – Ст. 4034.

23. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2615.

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Абанкина, Т.В. Государственная поддержка культуры в России / Т.В. Абанкина, Е.В. Куштанина, В.В. Романова, Б.Л. Рудник / под ред. Б.Л. Рудника. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 245 с.
2. Алексеева, М.В. Некоторые особенности организации государственного управления деятельностью по формированию фондов и организаций, обеспечивающих сохранение и публичное использование культурных ценностей / М.В. Алексеева // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 2. С. 21-27.
3. Алешкин, А.И. Законодательное регулирование и государственная поддержка культуры / А.И. Алешкин, А.А. Ильина // Культура: управление, экономика, право. 2019. № 1. С. 44-49.
4. Андрюхина, Э.П. Законодательство РФ о культуре / Э.П. Андрюхина // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 36-44.
5. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2018. 412 с.
6. Берлизов, М.П. Правовые средства защиты культурных ценностей: проблемы федерального законодательства РФ / М.П. Берлизов // Общество. Культура. Право: Материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар: КГУКИ, 2018. С. 78-82.
7. Быстрова, О.А. Сущность и содержание государственного управления и регулирования в сфере культуры / О.А. Быстрова // Культура: управление, экономика, право. – 2019. № 1. С. 29-33.
8. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление / И.А. Василенко: учебник. М.: Гардарики, 2019. 422 с.
9. Васильев, В.Н. Политика в отражении культуры / В.Н. Васильев // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 77-81.

10. Глазунова, Н.И. Государственное (административное) управление / Н.И. Глазунова: учебник. М.: ТК, Велби, Изд-во Проспект, 2018. 515 с.
11. Государственное управление: учебное пособие / под ред. Р.В. Голощапова, А.Г. Пяткова. Хабаровск: ДВАГС, 2018. 183 с.
12. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2020. 447 с.
13. Еремян, В.В. Правовое регулирование муниципальной культурной политики в современной России / В.В. Еремян, Д.О. Ежевский // Административное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 24-29.
14. Есаков, В.А. Планирование и проектирование стратегии культурной политики / В.А. Есаков // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 1. С. 12-18.
15. Есаков, В.А. Социальные основания культурной политики / В.А. Есаков // Культура: управление, экономика, право. 2018. № 3. С. 63-67.
16. Жохова, М.А. Модели финансирования культуры / М.А. Жохова // Экономический журнал. 2020. Т. 29. № 1. С. 157-163.
17. Захарова, Ю.В. Финансирование учреждений культуры в России: поиск эффективной модели / Ю.В. Захарова // Креативная экономика. 2019. № 3. С. 146-152.
18. Касатенко, А.Н. Правовые и социальные основы государственной культурной политики современной России / А.Н. Касатенко // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 1. С. 26-28.
19. Медведев, Е.В. Государственная политика в области охраны культурных ценностей требует корректировки / Е.В. Медведев // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 3. С. 22-25.
20. Павлович, А.А. Культурная политика современной России / А.А. Павлович // Культура: управление, экономика, право. 2017. № 2. С. 34-38.

21. Панфилов, А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий / А.Н. Панфилов // Право и политика. 2018. № 2. С. 293-305; № 3. С. 441-447.
22. Пожигайло, П.А. Культура как цель существования государства / П.А. Пожигайло // Культура: управление, экономика, право. 2020. № 2. С. 2-3.
23. Полякова, В.Э. Объекты культурного наследия / В.Э. Полякова // СПС Консультант Плюс. 2021.
24. Рубинштейн, А.Я. От теории к практике экономического регулирования: десять тезисов к проекту закона «О культуре в Российской Федерации» / А.Я. Рубинштейн // К проекту закона «О культуре в Российской Федерации»: материалы исследований. М.: Государственный институт искусствознания, 2017. С. 127-137.
25. Рудник, Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа / Б.Л. Рудник // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 70-89.
26. Старостина, И.А. Культура в фокусе современного конституционного права / И.А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 13-18.
27. Чуковская, Е.Э. Правовое регулирование сферы культуры / Е.Э. Чуковская // К проекту закона «О культуре в Российской Федерации». Материалы исследований. М.: Государственный институт искусствознания, 2018. С. 30-83.
28. Кизилова, И.Н. Мониторинг проектной деятельности в сфере культуры / И.Н. Кизилова // Санкт-Петербург: Многомерность культурного пространства. Материалы Научно-практического Форума, 29-30 октября 2008 г. СПб.: Издательство «Левша. Санкт-Петербург», 2009г.С. 25.

29. Кизилова, И.Н. Программно-проектный метод как инновационная технология управления в сфере культуры / И.Н. Кизилова // Креативная экономика. 2010. №9. С. 29-30.
30. Корректировка приемов управления учреждениями культуры. Новые решения. Региональный опыт. // Справочник руководителя учреждения культуры № 6 2012. С. 18.
31. Латыпов, Р.Ф. Государственная кадровая политика как механизм реализации федеративных отношений / Р.Ф. Латыпов // Вестник Башкирского университета. 2009. Том 14. № 4. С. 74-75.
32. Латыпов, Р.Ф. Классификация моделей государственной кадровой политики: опыт системного анализа / Р.Ф. Латыпов // Вестник Башкирского университета. 2010. Том 15. № 2. С. 58-60.
33. Ноздрачев, А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2007 № 2. С. 12-15.
34. Овсянко, Д.М. Государственная служба РФ / Д.М. Овсянко. М.: Юрист, 2011. 258 с.
35. Правовое обеспечение государственной службы: проблемно-тематический комплекс. М.: Международный институт экономики и права, 2011. 96 с.
36. Пчелинцев, С.С. Современное понимание принципа законности на государственной службе / С.С. Пчелинцев // Юридический мир. 2010. № 4. С. 27.
37. Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 33) М.: Институт Гайдара, 2012. 356 с.
38. Савичев, Г.П. Правовое обеспечение органов государственной власти: Практическое пособие / Г.П. Савичев. М.: Юридическая литература, 2012. 218 с.

39. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики / В.В. Черепанов. М.: Юнити-Дана, 2010. 318 с.
40. Черкасова, С.А. Социально-экономические проблемы управления культурой / С.А. Черкасова, З.Б. Бабатов // Проблемы современной экономики № 3 (39) 2011. С. 15-17.
41. Чубарова, Н.Л. Необходимость внедрения компетентностного подхода в систему подготовки управленческих кадров / Н.Л. Чубарова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 1. С. 63-65.
42. Шахбазов, А.А. Служба по управлению персоналом: перспективы развития в бюджетных учреждениях / А.А. Шахбазов // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2008. № 3. С. 24-27.
43. Лукашенко, А.Г. Государство и творческая личность: лекция Президента Республики, Беларусь в Бел. гос. академии искусств. Минск, 15 мая 2003 г.- Мн.: Бел. гос. акад. искусств, 2003.- 72 с.
44. Михайлова Н.Г. Основные направления, принципы развития и формы организации современного народного творчества: Программа развития народного творчества. М.: НИИК, 2007. 134 с.
45. Михневич, А.Л. Государственная политика: поиск принципов и направлений: [Гос. политика в области культуры в Респ. Беларусь] // Вестник Бел.гос. ин-та проблем культуры. Мн., 2009.с.3-5.
46. Морковкин Ю.В. Стратегия развития учреждений культуры: Рыночные модели хозяйственной деятельности / Ю.В. Морковкин // М.: Олма 2010. 86 с.
47. Прикладная культурология / Я.Д. Григорович, А.И. Смолик. Минск.: Выш. шк., 2005.267 с.
48. Пул Д.Х. Когда менеджмент приносит деньги: Наставления учреждениям культуры всех стран: пер. с англ. / Д.Х. Пул; Фонд «Евразия»; Гос. Рус. музей и др. СПб.: Контрфорс, 2010. 100 с.

49. Рац М.В. Политика и управление// Полис, 2010, № 3. С. 21-24
50. Захарова Ю.В., Котова О.В. Финансирование учреждений культуры в России: поиск эффективной модели // Креативная экономика.2011.№3(51)с.146-152.
51. URL:<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23136704> (дата обращения 01.03.2021)
52. URL:<http://www.bibliorossica.com/book.html?&currBookId=16969> (дата обращения 01.03.2021)
53. URL:[https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe\\_regulirovanie\\_sfere\\_kultury](https://studme.org/42686/menedzhment/gosudarstvennoe_regulirovanie_sfere_kultury) (дата обращения 05.04.2021)
54. URL:<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26154973> (дата обращения 05.04.2021)
55. URL:[https://en.wikipedia.org/wiki/Cultural\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Cultural_governance)(дата обращения 05.04.2021)
56. URL:[https://www.syl.ru/article/167739/new\\_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya](https://www.syl.ru/article/167739/new_formyi-gosudarstvennogo-upravleniya-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya)(дата обращения 05.04.2021)



