

Елизавета Анатольевна Еремина

Аспирант кафедры публичного права Саратовского
социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова
E-mail: lizavetaeremina@gmail.com

Основы финансово-правовой политики Российской Федерации в сфере культуры

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью грамотного построения финансово-правовой политики России в сфере культуры как правового института, используемого в качестве средства экономического развития. Предметом исследования выступают теоретико-правовые и финансово-правовые основы регулирования государственной культурной политики. Методологическую основу исследования составили основные общенаучные методы. Рассмотрены юридические инструменты реализации финансово-правовой политики в сфере культуры. Научная новизна работы обусловлена проведением комплексного анализа финансово-правовых основ регулирования современной государственной культурной политики. Основные положения статьи могут быть апробированы при совершенствовании законодательства о культуре. Делается вывод о необходимости приведения российского законодательства в соответствие с целями, задачами и приоритетами Основ государственной культурной политики. Приводится авторское определение финансово-правовой политики в сфере культуры.

Ключевые слова: правовая политика, финансово-правовая политика, послание Президента РФ, документы стратегического планирования, сфера культуры, финансы.

Elizaveta Anatol'evna Eremina

Post-graduate student of the Department of public law of the Saratov Social and
Economic Institute (branch) of the Plekhanov Russian University of Economics

Fundamentals of Financial-legal Policy of the Russian Federation in the Sphere of Culture

Annotation: the relevance of the article is due to the need for a competent construction of financial and legal policy of Russia in the field of culture as a legal institution used as a means of economic development. The subject of the research is the theoretical, legal, financial and legal basis for the regulation of the state cultural policy. The methodological basis of the study was made by the main general scientific methods. The legal instruments of implementation of financial and legal policy in the sphere of culture are considered. The scientific novelty of the work is due to a comprehensive analysis of the financial and legal basis for the regulation of modern state cultural policy. The main provisions of the article can be tested in the improvement of the legislation on culture. The author concludes that it is necessary to bring the Russian legislation into line with the goals, objectives and priorities of the state cultural policy. The author's definition of financial and legal policy is provided.

Keywords: legal policy, financial-legal policy, message of the President of the Russian Federation, documents of strategic planning, sphere of culture, finances.

Преобладание на сегодняшний день образа мышления, ориентированного на экономику, оказывает значительное влияние на формирование социокультурной «повестки дня» во многих странах, в результате чего государственная и экономическая политика становятся практически синонимами.

Следовательно, экономический курс напрямую влияет на отношения культуры с государством. Задача настоящего исследования состоит в том, чтобы рассмотреть экономику, культуру и государственную политику в правовом контексте.

Со второй половины XX в. в мире среди специалистов различных отраслей гуманитарной науки развернулась широкая дискуссия о роли культуры в развитии общества, в модернизационных и инновационных процессах¹. Все они сходятся во мнении, что именно культура в современном обществе является одним из основных ресурсов экономического развития и социального согласия.

Для послевоенного времени прошлого столетия характерно стремительное развитие отношений между государственным и культурным сектором. Это было обусловлено необходимостью сохранения и восстановления культурного наследия европейской цивилизации после трагических событий Второй мировой войны. Культура должна была сыграть ведущую роль в возрождаемом мире². Наиболее заметно новая культурная политика проявилась именно в правовом поле.

Политический характер может приобретать любая из сфер жизни общества, таким образом, можно выделить множество разновидностей политики: социальная, экономическая, культурная, военная, религиозная, информационная и т. п. И в каждой из них присутствует правовая составляющая. Именно с помощью правовых актов и иных юридических средств эти виды политики будут реализовываться. Вместе с тем правовая политика будет иметь самостоятельное значение.

Теоретик и признанный специалист в данной области профессор А. В. Малько под правовой политикой понимает научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности³.

Исходя из сферы реализации правовая политика может подразделяться на конституционно-правовую, гражданско-правовую, финансово-правовую, уголовно-правовую и т. д. Финансово-правовая политика, исходя из структуры системы финансового права, подразделяется на бюджетно-правовую, налогово-правовую и т. д.

Е. В. Покачалова справедливо указывает на высокую значимость вопросов финансово-правовой политики, поскольку она не только имеет ориентирующее значение для деятельности государственных органов в сфере национальной экономики, но и напрямую влияет на эффективность функционирования финансов и экономики страны, реализацию задач социального развития, укрепления государств⁴. Финансово-правовая политика включает в себя правовые программы и концепции распределения финансовых ресурсов, совокупность мероприятий и юридических инструментов достижения стратегических целей государства в той или иной сфере жизни общества.

¹ См.: Тросби Д. Экономика и культура / пер. с англ. И. Кушнаревой. М., 2013. С. 199.

² См.: Там же.

³ См.: Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 34.

⁴ См.: Покачалова Е. В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник РГЭУ. 2005. № 2. С. 17.

Составным элементом теории правовой политики являются знания о ее целях и о средствах их достижения. Система средств включает простые, комплексные, общие и специальные инструменты и технологии. Самым распространенным видом юридических инструментов реализации правовой политики и осуществления функций государственных органов являются правовые акты — нормативные, правоприменительные, договорные или интерпретационные — все они призваны оформлять юридическую деятельность и легитимизировать соответствующие юридические решения.

Финансово-правовая политика проявляется в так называемых «актах мягкого права» (soft law) и находит свое воплощение в различных посланиях, концепциях, стратегиях, программах и т. д. Стоит упомянуть о дискуссии о признании феномена soft law как самостоятельного регулятора, возникшего на стыке правовых и неправовых явлений. Сторонники мягкого права придерживаются мнения об относительной нормативности (theory of graduated (relative) normativity), признают, что степень обязательности норм в правовой системе может быть различной — от строгой императивности, обеспеченной санкциями, до рекомендаций, основанных на убеждении и авторитете. Представляется, что в «пограничной зоне» так называемые квази-правовые явления, которые порождают важные правозначимые последствия. Совокупность рекомендательных норм образует нормативную основу, ядро «мягкого права», хотя ими и не ограничивается.

В последнее десятилетие данный институт, скорее заимствованный из международно-правового регулирования, прочно закрепился в национальной правовой системе. В первую очередь, стоит сказать о посланиях Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации.

Значительное внимание отрасли культуры было уделено в 2013 г. в преддверии наступления 2014 г., объявленного в России Годом культуры. Президент указал на «всеохватывающую, объединяющую роль культуры для многонационального народа»¹ и на необходимость выстраивания соответствующей государственной политики. Правовым последствием указанного выступления явились утвержденные Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 Основы государственной культурной политики², которые стали базовым актом для разработки и совершенствования законодательства Российской Федерации о культуре. Они определяют цели и стратегические задачи, а также ключевые принципы реализации государственной культурной политики.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2015 г. Президент РФ указал на продолжение развития государственной политики в указанном направлении³.

2016 год для российской культуры ознаменовался принятием Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. (далее — Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р. Стратегия признает, что в финансировании культуры в России по-прежнему превалирует

¹ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 16.09.2017).

² См.: Об утверждении Основ государственной культурной политики : Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52, ч. 1, ст. 7753.

³ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 16.09.2017).

прямое бюджетное финансирование. При этом правительство опирается на опыт ведущих иностранных государств с развитой системой поддержки культуры из альтернативных внебюджетных источников. Особое внимание предлагается обратить на следующие элементы: нормативы бюджетного финансирования; общенациональная лотерея в области культуры; эффективная система налоговых преференций; институт бюджетных назначений; маркированные налоги; фонды целевого капитала (эндаумент-фонды) по видам культурной деятельности.

В заключение отметим, что обязательным условием успешного регулирования и реализации государственной культурной политики является приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с целями, задачами, направлениями и приоритетами Основ государственной культурной политики и Стратегии. Необходимо принять акт, регулирующий дальнейшее развитие института государственно-частного партнерства и меценатства в сфере культуры, поскольку не вызывает сомнений неотделимость культурного развития общества от становления российского правового пространства в целом и правовой культуры в частности, равно как и от грамотного и последовательного финансово-правового регулирования.

Таким образом, под финансово-правовой политикой в сфере культуры следует понимать комплекс мер, методов, целей, задач, реализуемых в сфере действия финансового права и, посредством финансового права, в сфере осуществления финансовых правоотношений, складывающихся в области обеспечения сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей и предоставления публичных услуг в сфере культуры.

Пристатейный библиографический список

1. Зеленцова, Е. Культурная политика и экономика культуры. Тезисы для сборки региональных стратегий / Е. Зеленцова, Е. Мельвиль. — М. : Агентство «Творческие индустрии», 2010. — С. 6–10.

2. Малько, А. В. Теория правовой политики / А. В. Малько. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 328 с.

3. Покачалова, Е. В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник РГЭУ. — 2005. — № 2. — С. 17–23.

4. Тросби, Д. Экономика и культура / пер. с англ. И. Кушнareвой ; НИУ «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — С. 199–200.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Президента РФ. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 16.09.2017).

References

1. Mal'ko, A. V. Teorija pravovoj politiki [The theory of legal policy] / A. V. Mal'ko. — M. : Jurlitinform, 2012. — 328 p.

2. Pokachalova, E. V. Finansovo-pravovaja politika Rossii v sfere gosudarstvennogo dolga v uslovijah globalizacii jekonomiki [The financial and legal policy in Russia in the sphere of a public debt in the context of economic globalization] // Juridicheskij vestnik RGeU. — 2005. — No. 2. — P. 17–23.

3. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii [Message from the president of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation] // Oficial'nyj sajt Prezidenta RF. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (access date: 16.09.2017).

4. Throsby, D. Jekonomika i kul'tura / transl. From English by I. Kushnareva; NIU «Vysshaja shkola jekonomiki». – M. : Izd. dom Vysšej shkoly jekonomiki, 2013. – P. 199–200.

5. Zelencova, E. Kul'turnaja politika i jekonomika kul'tury. Tezisy dlja sborki regional'nyh strategij [Cultural policy and economy of culture. Abstracts for assembling regional strategies] / E. Zelencova, E. Mel'vil'. – M. : Agentstvo «Tvorcheskie industrii», 2010. – P. 6–10.