

**Марина Евгеньевна Рубанова**

*Доцент кафедры педагогики, психологии и права  
Саратовского государственного аграрного университета  
им. Н. И. Вавилова, кандидат юридических наук  
E-mail: mariru65@yandex.ru*

### **Конституционные права в сфере культуры: динамика правового регулирования**

**Аннотация:** в статье анализируется динамика правового регулирования отношений в сфере культуры, отражается специфика законотворчества и программного регламентирования в связи с приданием культуре статуса системообразующей ценности. Особое внимание уделено анализу принятых в декабре 2014 г. Основ государственной культурной политики, выявляется специфика государственных программ «Культура России на 2012–2018 годы» и «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы». Сформулирован вывод о тенденциях развития законодательства в сфере культуры и недостатках правового регулирования в данной сфере, высказываются аргументы в пользу принятия стратегии государственной культурной политики и федерального закона «О культуре в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** конституционные права и свободы в сфере культуры, государственная политика в сфере культуры, правовое регулирование, государственные программы в области культуры.

**Marina Evgen'evna Rubanova**

*Associate Professor of the Pedagogy, Psychology, and Law Department,  
Vavilov N. I. Saratov State Agrarian University, Candidate of Juridical Science*

**Constitutional Right in the Cultural Sphere: Dynamics of Legal Regulation**

**Annotation:** *the author gives the analysis of dynamics of legal regulation in the cultural sphere relation; describes the peculiarity of lawmaking and regulation program in the light of system-forming status of the culture. Special attention is paid to the analysis of Frameworks of State Cultural Policy, set up in December 2014. The author finds out the specificity of such state programs as “Russian Culture within 2012-2018” and “Development of Culture and Tourism within 2013-2020”. The author formulates the conclusion about tendencies of the development of legislation in the cultural sphere and disadvantages of legal regulation in this sphere. The author gives reasons why the strategy of state cultural policy and the Federal Law “Concerning Culture in the Russian Federation” should be passed.*

**Keywords:** *constitutional rights and freedoms in the cultural sphere, state policy in the cultural sphere, legal regulation, state programs in the cultural sphere*

В условиях формирования в Российской Федерации демократического правового государства все более значимыми становятся проблемы обеспечения прав и свобод человека, в том числе и в сфере культуры. Права человека выступают ценностным социально-правовым ориентиром функционирования всего государственного механизма. Реализация в полном объеме гарантированного Конституцией РФ широкого круга прав и свобод человека и гражданина — одна из приоритетных задач государственного и общественного развития России.

Часть 2 ст. 44 Конституции РФ закрепляет право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Развитие Российской Федерации на современном этапе характеризуется повышенным вниманием общества к проблемам культуры. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. культуре отводится ведущая роль в формировании человеческого капитала.

Признание культуры в качестве системообразующей ценности российского общества, вектора, задающего ориентир развития культурного потенциала российской нации, определяет необходимость совершенствования правового регулирования отношений в сфере культуры и пролонгирования государственных программ в данной сфере.

Завершившийся 2014 г. согласно Указу Президента РФ был объявлен Годом культуры в России<sup>1</sup>. Соответственно, усилия органов государственной власти были направлены в том числе на совершенствование отечественного законодательства, регламентирующего отношения в сфере гарантирования, обеспечения и защиты культурных конституционных прав и свобод.

---

<sup>1</sup> См.: О проведении в Российской Федерации Года культуры : Указ Президента РФ от 22 апреля 2013 г. № 375 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 17, ст. 2112.

Как известно, основным нормативным правовым актом, до настоящего времени регламентирующим отношения в сфере реализации культурных прав и свобод, являются Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.<sup>1</sup>, которые принимались в рамках культурного и правового поля, существенно отличающегося от современных реалий.

В связи с тем, что Основы законодательства РФ о культуре принимались более 22 лет назад, еще до принятия Конституции РФ 1993 г., представляет определенный научный интерес динамика развития этого нормативного правового акта.

Проведенное исследование выявило, что за период своего действия данный документ был полностью переработан и принят в новой редакции шесть раз. В настоящее время Комитетом Государственной Думы РФ по культуре, Министерством культуры РФ подготовлены и вынесены на публичное обсуждение проекты федеральных законов о культуре.

Особый вид регулирования отношений в области культурной жизни осуществляется Федеральными целевыми программами. Первая такая программа в области культуры была утверждена Правительством на 1993–1995 гг., а затем пролонгирована на 1996 г.<sup>2</sup> Она была направлена на сохранение культурного наследия народов России и сложившейся ранее системы институтов культурной жизни России. В рамках указанной программы в 1995 г. Министерство культуры РФ инициировало разработку Концепции развития культуры и искусства Российской Федерации, на основе которой было разработано и принято постановление Правительства РФ от 19 июня 1996 г. № 715 «О федеральной целевой программе развития и сохранения культуры и искусства Российской Федерации (1997–1999 годы)». Однако с течением времени в сфере культуры выдвигается ряд новых задач, потребовавших корректировки сложившихся приоритетов. Главные акценты переносятся с задач сохранения ранее накопленного культурного потенциала на задачи его дальнейшего развития<sup>3</sup>. Об исключительной значимости этой программы свидетельствует тот факт, что на основании Указа Президента РФ ей присвоен статус президентской программы<sup>4</sup>.

В целом программа была ориентирована на достижение долгосрочных целей государства в области культуры, важнейшими из которых были признаны: формирование идеологических, нравственных основ демократического правового государства на основе уважения свободы творчества и инакомыслия, гражданственности и патриотизма; создание условий для развития

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 46, ст. 2615; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6411.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие культуры и искусства»: постановление Правительства РФ от 1 мая 1996 г. № 541 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14, ст. 413.

<sup>3</sup> См.: Аналитика культурологии. URL: <http://www.analiculturolog.ru/index.php?module=kon&func=printpage&pageid=59&scope=all> (дата обращения: 02.03.2015).

<sup>4</sup> См.: О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1010 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3358; 1999. № 39, ст. 4594; 2001. № 7, ст. 629.

и воспроизводства творческого потенциала общества; сохранение культурных традиций народов России, формирование неискаженного исторического сознания, сохранение единого культурного пространства страны.

Однако дефолт 1998 г. и связанный с ним экономический кризис не позволили реализовать многие целевые программы в области государственной культурной политики. Только начиная с 2001 г., когда в стране наблюдалась политическая и экономическая стабильность, государственная политика вновь обратилась к вопросам культурной жизни. Важным шагом стало принятие Федеральной целевой программы «Культура России (2001–2005 годы)»<sup>1</sup>, благодаря реализации которой удалось в основном остановить спад в сфере культуры, добиться расширения участия государства в ее поддержке, увеличения финансирования. Эта программа несколько отличалась от предыдущих. Была увеличена доля федерального бюджета в финансировании значимых проектов. В нее были включены комплексные целевые проекты, связанные с развитием крупных исторических центров (Валаамский архипелаг, Троице-Сергиева лавра), что позволило предотвратить утрату ряда памятников. В качестве основной цели в Программе провозглашалось «создание таких социально-культурных условий, которые позволят обеспечить последовательное и относительно быстрое осуществление модернизации всего общества». Важно, что развитие культуры и развитие общества определялись как взаимозависимые.

Вместе с тем возможностей государства не хватало для решения накопившихся за время экономического спада проблем в сфере культуры. В условиях доминирования финансово-экономических интересов стало уменьшаться влияние культуры на российское общество, на формирование позитивных установок и ценностных ориентаций граждан. Отрасль, традиционно ориентированная на государственную финансовую поддержку, оказалась наименее подготовленной к рыночной экономике. Это потребовало разработки принципиально новой программы в отношении развития культуры в современном обществе. Таким документом стала утвержденная Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2005 г. Федеральная целевая программа «Культура России (2006–2011 годы)»<sup>2</sup>, в которой были установлены новые цели и задачи в реформировании духовно-культурной сферы. В соответствии с указанной Программой поддержка культуры в современной России является одним из приоритетных направлений государственной политики.

Необходимо отметить, что в условиях глобализации, тотального наращивания знаний и расширения информационного пространства происходит трансформация понятий, наполнение их новым содержанием. Так, в Федеральной целевой программе «Культура России (2006–2011 годы)» отмечается, что по мере возрастания роли культуры в обществе она перестает быть просто одной из форм удовлетворения потребностей, «инвестирование государства в культуру

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 52, ч. 2, ст. 5143; 2002. № 30, ст. 3043.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 51, ст. 5528; 2009. № 4, ст. 510.

означает инвестирование в «человеческий капитал». Именно такое понимание культуры, впервые обозначенное еще 10 лет назад, легализуется в настоящее время в нормативных правовых актах и программных правовых документах.

Действующая Федеральная целевая программа «Культура России на 2012–2018 годы»<sup>1</sup> дополняет правовое понимание культуры новыми элементами в содержании. В частности, в ней отмечается, что приоритетом государственной политики в области культуры является решение следующих задач:

– воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;

– развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;

– сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;

– поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества.

В ходе разработки указанной программы обсуждались два основных варианта комплекса мер, направленных на решение стоящих перед сферой культуры проблем. Первый комплекс мер (реалистичный) опирался на подходы, сформулированные в предыдущей одноименной федеральной целевой программе, и являлся ее логическим продолжением. Концептуальный смысл первого варианта программы исходил из решения комплекса текущих задач и мероприятий, к которым добавлялись новые мероприятия, обусловленные современными потребностями развития сферы культуры.

Второй комплекс мер (оптимистичный) ориентировался на объективную потребность достижения стратегических целей и решения задач культурного развития страны, для чего выделяются приоритетные направления развития современного искусства, художественного образования, информатизации отрасли. При этом ключевая роль отводится формированию и использованию инновационных методов и подходов к решению задач, научным исследованиям и внедрению в отрасль информационно-коммуникационных технологий.

Проведенный анализ действующей государственной программы свидетельствует, что выбран второй вариант выстраивания отношений в области культуры.

Заслуживает внимания другая государственная программа в области культуры – «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317<sup>2</sup>. Анализ основных целей данной программы говорит о понимании и декларировании единства, взаимообусловленности развития культуры и российской государственности. Например, в качестве целей реализации указанной государственной программы среди прочих заявлены:

– укрепление единого культурного пространства России как исторического государства – цивилизации, а также духовного единства многонационального народа Российской Федерации;

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 2, ст. 2163.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 2, ст. 2163.

– утверждение государственного суверенитета как высшей ценности российского народа;

– утверждение приоритетной роли государственной культурной политики как важнейшего фактора формирования у граждан Российской Федерации широкого мировоззрения, общественного сознания, поведенческих норм, скрепляющих нацию на основе гражданского патриотизма и межнационального согласия (в том числе с активным использованием средств массовых коммуникаций).

Знаковым для развития национального законодательства в сфере реализации культурных конституционных прав и свобод является принятый в декабре 2014 г. Указ Президента РФ, утвердивший Основы государственной культурной политики в нашей стране<sup>1</sup>. Документ отражает отношение Российского государства к культуре как к многогранному феномену. Культура трактуется в следующих аспектах: как основная миссия государства, как общественное благо, как историческое наследие, как система ценностей и нравственных идеалов.

Основы государственной культурной политики призывают переосмыслить роль культуры, «которую в последнее время многие привыкли воспринимать как сферу услуг, досуга и развлечений»<sup>2</sup>, а также указывают, что государственная культурная политика призвана обеспечить приоритетное культурное и гуманитарное развитие как основу экономического процветания, государственного суверенитета и цивилизационной самобытности страны.

Тем не менее Основы государственной политики в сфере культуры — это, скорее, декларативный, концептуальный документ, обозначивший рамки понимания культуры и основных направлений ее развития, которые принимает на себя Российское государство. Необходим документ, конкретизирующий меры и определяющий временные этапы реализации направлений государственной политики в сфере культуры. Таким документом может стать Стратегия государственной культурной политики.

Как верно отмечает Д. В. Грибанов, на современном этапе важнейшее значение в регулировании общественных отношений имеют стратегические и программные документы, в правовой форме определяющие направления инновационного развития Российского государства<sup>3</sup>. Стратегия государственной политики включает в себя не только основные направления, но и главные средства, методы, генеральные планы, региональные приоритеты и другие ключевые элементы государственной политики<sup>4</sup>.

Нельзя не сказать о том, что федеральный закон о культуре в Российской Федерации, адекватный современным запросам и вызовам общества и государства, не принят до настоящего времени, хотя публичное обсуждение нескольких

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Основ государственной культурной политики : Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52, ч. 1, ст. 7753.

<sup>2</sup> Путин утвердил Основы государственной культурной политики России. URL: <http://vz.ru/politics/2014/12/24/636026.html> (дата обращения: 02.03.2015).

<sup>3</sup> См.: Грибанов Д. В. Стратегии и программы как специфические правовые документы в сфере инновационного развития // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Маланыч И. Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 10.

альтернативных законопроектов открыто в сети Интернет, активно осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, научным и культурным сообществом, институтами гражданского общества.

Представляется, что принципиально важной задачей нового закона о культуре должно стать сохранение традиционных культурных ценностей, выступающих основой развития культурной среды современной России. Как верно отмечается в пояснительной записке к проекту, «культурная среда, фундаментом которой служит культурное наследие, может успешно противостоять натиску современной массовой культуры, отвечать на вызовы времени. Ввиду этого закон должен решить задачу усиления позитивного влияния культурного наследия на культурную жизнь современного общества и будущих поколений»<sup>1</sup>.

Проведенный анализ предложенного к широкому обсуждению законопроекта, подготовленного профильным комитетом нижней палаты российского парламента, позволяет сделать вывод, что проект предлагает решение качественно новых задач регулирования общественных отношений в сфере культуры. С одной стороны, он позволит унифицировать подходы к регулированию этой сферы, а с другой — расширить спектр методов правового воздействия: наряду с традиционными запретами и предписаниями введена система стимулов и поощрений.

Документ предусматривает инновационные подходы к экономическому регулированию сферы культуры, «основы протекционистской политики сочетаются с пересмотром роли публичных образований в сохранении и развитии культуры: от государства-мецената, государства-донатора — к государству-инвестору, государству-партнеру»<sup>2</sup>.

Ключевой идеей законопроекта является системное регулирование основных правоотношений в области создания, сохранения, распространения и потребления культурных ценностей, благ и услуг, в том числе национальных культур народов России, а также создание необходимых условий для развития и реализации культурного и духовного потенциала каждого сообщества и каждой личности<sup>3</sup>.

Подводя итоги исследованию тенденций развития правового регулирования отношений в сфере культуры, можно сформулировать некоторые выводы. Благодаря актуализации проблем в области культуры, обозначенных в связи с проведением в России в 2014 г. года культуры, осуществлен резкий скачок в подготовке и принятии нормативных правовых актов в этой сфере, пролонгирована до 2018 г. государственная программа «Культура России», принята системная государственная программа, ориентированная на развитие культуры и туризма. Произошла трансформация понимания категории «культура» и роли культурного развития для государственности России. Вместе с тем предстоит еще серьезная работа по принятию основного федерального закона о культуре

<sup>1</sup> Проект опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL: <http://www.pravmir.ru/ministerstvo-kulturyi-podgotovilo-proekt-federalnogo-zakona-o-kulture-v-rossiyskoy-federatsii/#ixzz3T8pcTcUw> (дата обращения: 03.03.2015).

<sup>3</sup> См.: Проект федерального закона «О культуре в Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/news/545257/#ixzz3T8pww8vl> (дата обращения: 03.03.2015)

в Российской Федерации, который впитает в себя концептуальные идеи Основ государственной политики в сфере культуры и конкретизирует конституционные положения по реализации культурных прав и свобод российских граждан.

### **Пристайный библиографический список**

1. Грибанов, Д. В. Стратегии и программы как специфические правовые документы в сфере инновационного развития // Российская юстиция. — 2011. — № 11. — С. 2–6.

2. Маланыч, И. Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 13. — С. 8–12.

3. О государственной программе «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 2, ст. 2163.

4. О Федеральной целевой программе «Культура России (2001–2005 годы)» : постановление Правительства РФ от 14 декабря 2000 г. № 955 (в ред. от 19 июля 2002 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 52, ч. 2, ст. 5143; 2002. — № 30, ст. 3043.

5. О Федеральной целевой программе «Культура России (2006–2011 годы)» : постановление Правительства РФ от 8 декабря 2005 г. № 740 (в ред. от 30 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 51, ст. 5528; 2012. — № 8, ст. 1019.

6. Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие культуры и искусства» : постановление Правительства РФ от 1 мая 1996 г. № 541 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 14, ст. 413.

### **References**

1. Gribanov, D. V. Strategii i programmy kak specificheskie pravovye dokumenty v sfere innovacionnogo razvitija [Strategies And Programs As Special Legal Documents In The Sphere Of Innovational Support] // Rossijskaja justicija. 2011. — № 11. — P. 2–6.

2. Malanych, I. N. Institut gosudarstvennoj strategii v konstitucionnom prave [Institution of National Strategy in Constitutional Law] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2007. — № 13. P. 8–12.

3. O Federal'noj celevoj programme «Kul'tura Rossii (2001–2005 gody)»: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14 dekabrja 2000 g. № 955 (v red. ot 19 ijulja 2002 g.) [Concerning Federal Special Purpose Program “The Culture of Russia (2001-2005)”: RF Government Ordinance dated the 14<sup>th</sup> of December 2002 #955] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2000. — № 52. ch 2, st. 5143; 2002. — № 30, st. 3043.

4. O federal'noj celevoj programme «Kul'tura Rossii (2006–2011 gody)» : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 dekabrja 2005 g. № 740 (v red. ot 30 dekabrja 2011 g.) [Concerning Federal Special Purpose Program “The Culture of Russia (2006-2011)”: RF Government Ordinance dated the 8<sup>th</sup> of December 2005, # 740] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2005. — № 51, st. 5528; 2012. — № 8, st. 1019.



5. O gosudarstvennoj programme «Razvitie kul'tury i turizma» na 2013–2020 gody : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 aprelja 2014 g. № 317 [Concerning Federal Program “Support of Culture and Tourism (2013-2020)”: RF Government Ordinance dated the 15<sup>th</sup> of April 2014, # 317] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation.. – 2014. – № 18, ch 2, st. 2163.

6. Ob utverzhdenii Federal'noj celevoj programmy «Sohranenie i razvitie kul'tury i iskusstva» : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 1 maja 1996 g. № 541 [Concerning Approve of Federal Special Purpose Program “Protection and Support of the Culture and Art”: RF Government Ordinance dated the 1<sup>st</sup> of May 1996, #541] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 1996. – № 14, st. 413.