

Паластров Александр Андреевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление», магистерская программа
«Система государственного и муниципального
управления»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

hzgr@mail.ru

**РЕАЛИЗАЦИЯ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация

В статье исследуется реализация культурной политики в России. Обосновано, что в Российской Федерации культурная политика реализуется на трех уровнях власти: федеральном, региональном и местном. В статье описываются проблемы в правоприменительной практике и финансировании расходов на реализацию полномочий в сфере культуры, а так же рассмотрены возможные пути решения данной проблемы.

Ключевые слова:

культурная политика, правовое регулирование,
культурный потенциал

Alexander A. Palastrov

master of the direction of preparation «The
public and municipal administration»,
master's program "System of state and
municipal management"
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

hzgr@mail.ru

**IMPLEMENTATION OF CULTURAL POLICY IN
THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract

In this research article the study examined the implementation of cultural policy in Russia. The article proves that in the Russian Federation cultural policy is implemented at three levels of government: Federal, regional and local. The article describes the problems in law enforcement practice and on the financing of expenses on realization of powers in the sphere of culture, as well as the possible solutions to this problem.

Keywords:

cultural policy, legal regulation, cultural potential

Главным механизмом государственного и муниципального регулирования сферы культуры является работа по созданию нормативно-правовой базы и ее практической реализации. Жизнь государства немислима без последовательной реализации принципа управления через право.

Анализ мирового опыта и отечественной практики показывает, что правовое регулирование культурной жизни в любой стране имеет исключительное значение, особенно в переломные моменты общественного развития. Право в области культуры – это гарантии свободы культуры и культурной деятельности личности посредством гармонизации взаимоотношений различных субъектов культурного пространства личности, объединений граждан и государства. Часть 2 ст. 44 Конституции РФ закрепляет право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям [1].

Таким образом, необходимость разработки и реализации культурной политики закреплена на конституционном уровне.

В Российской Федерации культурная политика реализуется на трех уровнях власти: федеральном, региональном и местном.

Федеральный уровень культурной политики предполагает разработку концепции развития сферы культуры России и мероприятий по ее реализации в масштабе всей страны. При этом разработка фундаментальных оснований культурной политики происходит в рамках теории управления, теории самоорганизации, теории модернизации. Данный уровень культурной политики является определяющим для всех субъектов и уровней власти, формируя основные направления развития социокультурного пространства государства в целом.

Региональная культурная политика формируется на основе государственной культурной политики с учетом этнонациональных, исторических, географических, социально-экономических и др. условий конкретного региона. По сравнению с федеральным уровнем, региональная политика непосредственно отражает местные особенности и приближает заявленные федеральным центром направления культурного развития к реалиям локального социокультурного пространства. В частности на уровне регионов реализуются целевые программы в области культуры, направленные на сохранение материального и нематериального культурного наследия конкретного региона, развитие творческого потенциала населения, в том числе детей и молодежи.

Особую роль в непосредственном воплощении различных творческих проектов и культурных инициатив играет муниципальный уровень формирования и реализации культурной политики. Он развивается в соответствии со стратегиями федерального и регионального уровня культурной политики. Это проявляется в единстве федеральной законодательной базы, федеральных и региональных целевых программ в области культуры и искусства. Федеральная культурная политика на местах реализуется через государственные учреждения культуры и образования, государственные СМИ, отделения официальных творческих союзов и т.д.

В настоящее время полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры регламентируются Основами законодательства Российской Федерации о культуре [2] и Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Ст. 39 Основ законодательства Российской Федерации о культуре и соответствующие положения Федерального закона № 184-ФЗ определяют полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к которым относятся:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;
- организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);
- поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;
- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры.

Также установлено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, а

также по реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению и капитальному ремонту расположенного на территории субъекта Российской Федерации имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления за государственными цирками.

Согласно ст. 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре и соответствующим положениям Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

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

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

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

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

Между тем следует отметить, что в настоящее время существует проблема разграничения полномочий между органами власти субъекта и органами местного самоуправления, а также между различными уровнями местного самоуправления. Нормы, устанавливающие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры, рассредоточены по целому ряду федеральных законодательных актов общего и специального отраслевого характера и не представляют собой чёткую систему, которая обладала бы полным внутренним единством. Формулировки некоторых полномочий в сфере культуры (например, полномочий по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры, по созданию условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участию в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов) являются неконкретизированными, что вызывает затруднения в правоприменении» [5]. Обозначенные проблемы создают трудности в правоприменительной практике и финансировании расходов на реализацию полномочий в сфере культуры на региональном и муниципальном уровнях, приводят к неэффективным и нерациональным расходам из соответствующих бюджетов, тем более в условиях низкой бюджетной обеспеченности поселений.

В качестве первого шага на пути совершенствования полномочий органов всех уровней в сфере культуры депутатами Комитета по культуре – в Государственную

Думу внесён проект федерального закона № 296339-6 «О внесении изменений в статьи 39 и 40 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры» [6].

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры должны быть отнесены такие полномочия как:

1) установление государственных гарантий прав и свобод в сфере культуры, дополняющих государственные гарантии, установленные настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, защита прав и свобод в сфере культуры;

2) утверждение бюджета субъекта Российской Федерации в части расходов на культуру;

3) утверждение региональных целевых программ сохранения и развития культуры;

4) предоставление государственных грантов субъектам Российской Федерации в сфере культуры;

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

6) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

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

8) организация и поддержка учреждений культуры и искусства, в том числе оказывающих услуги в сфере театральной и концертной деятельности, кинематографии, народного творчества и культурно-досуговой деятельности (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);

9) поддержка народных художественных промыслов и ремесел (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);

10) поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;

11) определение порядка долевого участия субъекта Российской Федерации в финансировании федеральных целевых программ в сфере культуры в части, относящейся к культурной деятельности субъекта Российской Федерации и (или) на территории субъекта Российской Федерации;

12) формирование региональных фондов развития культуры;

13) создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры;

14) осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами полномочий в сфере культуры.

При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации наделяются правом участвовать в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, а также по реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению и капитальному ремонту расположенного на территории субъекта Российской Федерации имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления за государственными цирками.

Таким образом, в случае принятия данного предложения внесения изменений в законопроект, будет подготовлена база для более эффективной реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий в сфере культуры, что позволит оказывать более действенную государственную и муниципальную поддержку, направленную на развитие культуры и культурного потенциала.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – N 31. – ст. 4398.
2. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 29.07.2017) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – N 46. – Ст. 2615.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 1999. - N 42. - Ст. 5005.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
5. Депутаты Государственной Думы считают, что в Год культуры исключительно важна оптимизация полномочий региональных и муниципальных органов в сфере культуры // Официальный сайт комитета культуры Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.komitet2-3.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/21337/> Дата обращения: 20.04.2017.
6. Проект федерального закона № 296339-6 «О внесении изменений в статьи 39 и 40 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры» // Официальный сайт комитета культуры Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/296339-6> Дата обращения: 20.04.2017.