

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## *Федеральные нормативные правовые акты*

**П**роцесс формирования новой правовой базы культурной деятельности, начатый в 1992 г. принятием базового закона «Основы законодательства о культуре в Российской Федерации», был продолжен в истекшие три года как на федеральном, так и региональном уровнях. В кодексах и отраслевых федеральных законах не учитываются особенности культурной деятельности.

Государственная Дума 24.04.96 г. приняла Федеральный закон «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». Необходимость разработки и принятия этого закона была обусловлена коренным изменением в России отношений собственности, увеличением числа и изменением характера субъектов в сфере культурного наследия, беспрецедентной активизацией криминальных структур и их широкой интернационализацией. Вместе с ранее принятым Законом РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», Основами законодательства Российской Федерации «Об архивном фонде и архивах» Закон стал неотъемлемой составной частью законодательства России по сохранению культурного наследия народов нашей страны. В соответствии с законом Правительство РФ постановлением № 179 от 12.02.98 г. утвердило «Положение о музейном фонде Российской Федерации», «Положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации», «Положение о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации». В положениях предусмотрены реальные механизмы практической реализации основных положений закона. Укреплению *материальной базы музеев* способствовало принятие закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «О федеральном бюджете 1998 г.» (№ 140-ФЗ от 31.07.98 г.), в соответствии с которым доходы, полученные музеями от сдачи в аренду федерального имущества, полностью направляются на обеспечение и развитие музейной деятельности.

Основы законодательства о культуре впервые в истории Российского государства гарантировали всем *этническим общностям*, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, право на национально-культурную автономию. В развитие этого положения Государственная Дума в мае 1996 г. приняла закон «О национально-культурной автономии» (22.05.96 г. № 74-ФЗ), в котором определены правовые основы национально-культурной автономии, сформулированы правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Наделение национально-культурных автономий правом создавать негосударственные *учреждения национальной культуры*, организовывать творческие союзы, проводить массовые мероприятия в области национальной культуры, учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами, издавать литературу на национальных (родных) и иных языках и т.д., создает реальные предпосылки сохранения и развития национальной культуры всем этническим общностям. В немалой степени это гарантируется и закрепленными в законе соответствующими обязанностями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Принятие закона способствовало снижению напряженности во взаимоотношениях с определенными этническими общностями, их национально-культурному объединению в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Основные направления деятельности государства по сохранению и развитию *кинематографии* и порядку ее государственной поддержки были определены законом от 22.08.96 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», где конкретизируются отдельные положения Основ законодательства о культуре и подтверждается, что кинематография как неотъемлемая часть культуры и искусства должна сохраняться и развиваться при поддержке государства.

Поддержка состоит в правовом обеспечении кинематографической деятельности, частичном государственном финансировании производства, тиражирования, проката и показа национальных фильмов и полном государственном финансировании кинолентописы, льготном налоговом, таможенном, валютном и ином финансовом регулировании деятельности организаций кинематографии. Законом определен комплекс протекционистских мер по защите отечественного кинематографа как на стадии производства, так и на стадиях проката кинопроизведений, отнесенных в установленном порядке к категории национальных фильмов, участию этих фильмов в международных кинофестивалях, порядку хранения исходных материалов и обеспечения свободного доступа к ним. Отдельная глава закона посвящена особенностям и порядку приватизации организаций кинематографии.

Этот закон, подготовленный при активном участии деятелей кинематографии, осознавших горький опыт непродуманного вхождения в рыночную стихию, создал правовую основу для возрождения и развития отечественного кинематографа. Таким же целям служат постановления Правительства от 19.09.95 г. № 947 и от 13.09.96 г. № 1091, которыми утверждено «Положение о лицензировании деятельности, связанной с публичным показом кино- и видеофильмов», а также Постановление от 18.12.97 № 1561, которым одобрена «Концепция развития кинематографии Российской Федерации до 2005 года».

Признавая одной из важнейших задач государственной политики в сфере культуры сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как части культурного наследия, Правительство России в марте 1995 г., августе и декабре 1997 г. приняло постановления (№ 268 от 22.03.95г., № 1116 от 28.08.97, № 1629 от 27.12.97) о дополнительных мерах государственной поддержки народных художественных промыслов, а Президент указом от 07.10.94 г. в числе соответствующих мер признал необходимым подготовить проект Федерального закона «О народных художественных промыслах».

Актуальность принятия закона была обусловлена кризисным положением российских народных художественных промыслов, находившихся к середине 1990-х гг. на грани исчезновения. Проект разрабатывался около двух лет, его основные положения широко обсуждались и получили положительную оценку многих субъектов Российской Федерации, в том числе во всех регионах традиционного бытования народных художественных промыслов. В июне 1997 г. закон был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, однако Президент подписал его лишь после повторного рассмотрения (06.01.99 г. № 7-ФЗ). Закон создает предпосылки для применения общих норм действующего законодательства в этой своеобразной сфере материального производства, являющейся одновременно уникальной частью национальной культуры.

Важное место в реализации государственной культурной политики занял Указ Президента от 01.07.96 № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

Указом, проект которого был разработан Минкультуры России и одобрен Правительством страны, Федеральной целевой программе «Развитие и сохранение культуры и искусства в Российской Федерации (1997–1999 гг.)» был присвоен статус президентской, повышены размеры стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства России и талантливых молодых авторов литературных, музыкальных и художественных произведений, учреждено 100 грантов Президента Российской Федерации для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства. Дальнейшей демократизации управления должно было способствовать образование при Президенте Российской Федерации *Совета по культуре и искусству*. Соответствующие меры по реализации Указа были утверждены Правительством Российской Федерации Постановлением № 1081 от 09.09.96 г. «О грантах Президента Российской Федерации для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства» а также Указом № 143 от 14.10.96 г. «Об утверждении Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по культуре» и распоряжением от 24.12.97 г. № 533-РП, утвердившим Положение о Почетном дипломе Президента Российской Федерации за активную благотворительную и спонсорскую деятельность в области культуры и искусства.

Реализация принятого в 1993 г. закона «Об авторском праве и смежных правах» является необходимым условием сохранения и развития художественной культуры. Важным шагом в этом направлении явились принятые в 1995 г. дополнения в закон «Об административных правонарушениях», устанавливающие наказания за продажу, сдачу в прокат и иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм, введение в 1996 г. в Уголовный кодекс новой статьи, определяющей наказания за нарушения авторских и смежных прав и внесение в этом же году в Уголовно-процессуальный кодекс поправок, устанавливающих порядок предварительного рассмотрения органами прокуратуры дел о нарушениях этих прав.

Во исполнение закона «Об авторском праве и смежных правах» Правительство РФ Постановлением № 614 от 17.05.96 г. «О ставках вознаграждения исполнителям за некоторые виды использования исполнения (постановки)» утвердило представленное Министерством культуры РФ «Положение о ставках вознаграждения исполнителям за некоторые виды использования исполнения (постановки) и размеры этих ставок», а Постановлением № 524 от 29.05.98 г. «О минимальных ставках вознаграждения авторам кинематографических произведений, производство (съемка) которых осуществлено до 3 августа 1992 г.» утвердило эти ставки, представленные Государственным комитетом по кинематографии.

Вместе с тем пятилетняя практика применения Закона «Об авторском праве и смежных правах» показала, что не все нормы, установленные законом, могут быть воплощены в жизнь. В связи с этим Указом Президента № 1471 от 05.12.98 определены первоочередные меры по реализации прав авторов произведений, исполнителей и производителей фонограмм на вознаграждение за воспроизведение в личных целях аудиовизуальных произведений или звукозаписи произведений. Для решения этого кардинального для авторов, исполнителей и производителей фонограмм вопроса сделан первый шаг.

Большое значение для формирования правовых условий культурной деятельности имело принятие в 1995 г. закона «О рекламе» (№ 108-ФЗ от 18.07.95 г.). Здесь впервые в России в правовой оборот введено понятие *спонсорства* — «осуществление юридическим или физическим лицом (спонсором) вклада (в виде предоставления имущества, результатов интеллектуальной деятельности, оказания услуг, проведения работ) в деятельность другого юридического или физического лица (спонсируемого) на условиях распространения

спонсируемым рекламой о спонсоре, его товарах». Эта норма, а также закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (№ 135-ФЗ от 11.08.95 г.) в определенной степени способствовали развитию благотворительной деятельности, возрождению меценатства и спонсорства. Подавляющее большинство организаций культуры не имеют в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли и поэтому относятся к категории *некоммерческих*. Для их деятельности большое значение имело принятие закона «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ от 22.01.96). Точку в затянувшемся споре органов культуры и органов по управлению государственным имуществом о принципах приватизации в сфере культуры поставил закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества Российской Федерации» (№ 123-ФЗ от 21.07.97 г.), в соответствии с которым приватизация объектов социального и культурного назначения, а также объектов историко-культурного наследия и природных объектов должна регулироваться отдельным Федеральным законом, а не производиться в общем порядке.

Вопрос о судьбе культурных ценностей, перемещенных в СССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории РФ, длительное время дебатировался в государстве и обществе. Несмотря на возражение органов федеральной исполнительной власти Государственная Дума разработала и 05.02.97 приняла соответствующий Федеральный закон, а 05.03.97 этот проект был одобрен Советом Федерации. Президент был вынужден подписать закон и одновременно обратиться в Конституционный Суд, который частично признал справедливость отдельных претензий Президента к закону.

Для развития культуры определяющее значение имеет сохранение и расширение государственной поддержки культуры. Это выражается как в обеспечении государственного финансирования этой сферы, так и в налоговом, таможенном, валютном протекционизме по отношению к деятелям культуры и искусства и некоммерческим организациям культуры, а также к коммерческим структурам и частным лицам, вкладывающим свои средства в развитие культуры. Эти принципы были закреплены в Основах законодательства Российской Федерации и вошли в налоговое законодательство новой России, которое начало формироваться с конца 1991 г.

По мере обострения экономической ситуации, углубления финансового кризиса неоднократно предпринимались попытки сократить перечень налоговых льгот, предусмотренных в пакете налоговых законов, либо вовсе их отменить. Не были исключением в этом отношении и 1996-1998 гг. И тем не менее большинство льгот удалось пока отстоять. Сохранить льготы при подготовке второй части «Налогового кодекса» и налоговых законов на 2000 г. — важнейшая задача органов культуры. Более того, необходимо расширить сферу применения льгот и на коммерческие предприятия и организации, осуществляющие общественно полезную деятельность в сфере культуры и искусства.

Вместе с тем принятые в последние годы законы далеко не полностью обеспечивают правовые гарантии сохранения и развития культуры. Работа эта продолжается. В стадии подготовки находятся законы об охране и использовании памятников истории и культуры, о телевидении, о музеях-заповедниках, о творческих союзах и творческих работах, новая редакция Основ законодательства о культуре и ряд других законодательных актов. Очевидно, целесообразно усилить влияние органов культуры на формирование законов, регулирующих правоотношения в целом по экономике и социальной сфере, таких как налоговый и бюджетный кодексы, кодекс законов о труде, законов о пенсиях, о приватизации в социальной сфере с тем, чтобы в этих актах более полно учитывалась специфика культуры, искусства и средств массовой информации.

### ***Правовые нормативные акты субъектов Федерации***

**В нормотворческую деятельность в 1996-1998 гг. активно включились органы власти субъектов Федерации. Нередко они опережают центральную власть. Часты и случаи противоречия региональных законов Конституции РФ.**

В соответствии с Конституцией РФ общие вопросы культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. В связи с этим законодательная деятельность не заканчивается на федеральном уровне. Региональные органы власти в развитие принятых на федеральном уровне законов принимают законы и иные нормативные правовые акты, конкретизирующие документы, принятые на федеральном уровне и учитывающие местные условия.

В 1996-1998 гг. продолжалось принятие субъектами Федерации законов, конкретизирующих основные положения «Основ законодательства Российской Федерации о культуре», а также Указа Президента РФ № 1010 от 01.07.96 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации». В 1996 г. 8 субъектов Федерации приняли такие законодательные акты, в 1997 г. — 7 субъектов, в 1998 г. — 9.

В области правового обеспечения деятельности архивных учреждений РФ в 1996-1998 гг. первостепенное значение имела реализация основ законодательства РФ об Архивном фонде РФ и архивах (1993 г.), на основе которого стало активно разрабатываться региональное законодательство в сфере архивного дела. К концу 1998 г. в 71 субъекте Федерации были приняты законы (положения) об архивных фондах и архивах.

За три года после принятия федеральных законов «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов» 54 субъекта Российской Федерации приняли законы, регулирующие правоотношения в библиотечном деле.

В развитие Федерального закона «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» соответствующие законодательные акты приняли 6 субъектов Российской Федерации. После принятия в 1996 г. Федерального закона РФ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» и «Положения о лицензировании деятельности, связанной с публичным показом кино- и видеофильмов», 10 субъектов Российской Федерации приняли законы, регулирующие правоотношения в области кинематографии.

В 1996-1998 гг. в развитие положений Федеральной Программы сохранения и развития культуры в регионах было принято большое число территориальных программ развития различных сфер культурной деятельности, а также концепций развития различных областей культуры. Сюда вошли программы сохранения и развития культуры и искусства; укрепления материально-технической базы учреждений культуры; развития информационной сети образовательно-культурной сферы и информационного обеспечения; развития кинематографии, а также концепции сохранения и развития культуры и искусства. Всего за три года такие программные документы были приняты в 21 республике, крае и области.

Нормотворческая деятельность на местах не ограничивается правовыми актами, принимаемыми во исполнение федеральных законов. Проявляя инициативу, региональные органы власти нередко опережают федеральные органы<sup>1</sup>.

Длительное время на рассмотрении в Государственной Думе находится закон, регулирующий правоотношения в области охраны и использования памятников истории и культуры. Придавая большое значение охране культурного наследия, в 1996 г. 19 субъектов Федерации приняли 23 законодательных акта, в 1997 г. — 18 субъектов 23 законодательных акта, и в 1998 г. 9 субъектов приняли 10 законодательных актов, регулирующих правоотношения в этой сфере.

В законодательных актах субъектов Федерации много внимания уделяется вопросам морального и материального стимулирования работников культуры и искусства. Основную массу представляют документы, относящиеся к присуждению различных премий, почетных званий, стипендий, грантов, а также конкурсам и т.п. Таких актов за три года приняли более двадцати.

Одной из форм поддержки работников культуры и искусства является введение для них различных надбавок к заработной плате<sup>2</sup>.

На федеральном уровне в 1996–1998 гг. правовые отношения в области искусства не нашли отражения в конкретных нормативных правовых актах. Не получило широкого распространения правовое обеспечение этой деятельности и в регионах<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, в связи с задержкой принятия Федерального закона «О народных художественных промыслах» такие законы были приняты рядом субъектов Федерации самостоятельно: закон «О народных художественных промыслах Московской области» в 1996 г., закон «О народных художественных промыслах и ремеслах на территории Тульской области» — в 1998 г., всего в области народных промыслов и ремесел в 1996–1998 гг. субъектами Федерации было принято 4 законодательных акта.

<sup>2</sup> В Вологодской области в 1997 г. принят закон «О надбавках за стаж работы работникам образования и культуры», в Хабаровском крае — положение «О порядке установления ежемесячных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) за продолжительность непрерывной работы для работников учреждений культуры, искусства и киновидеопроката». В 1998 г. во Владимирской области — закон «О надбавках к должностным окладам отдельным категориям работников культуры и искусства Владимирской области» и в Ненецком автономном округе — положение «О надбавках за стаж работы работникам учреждений культуры и искусства Ненецкого автономного округа».

<sup>3</sup> В 1996 г. только в Ставропольском крае было принято положение «Об организации гастрольно-концертной деятельности на территории Ставропольского края», а в 1998 г. в Саратовской области — положение «Об организации гастрольно-концертной деятельности на территории Саратовской области», в Тульской области — положение «О лицензировании деятельности по организации проведения театрально-концертных и зрелищных мероприятий». В Башкортостане и Свердловской области приняты законы «О творческих работниках и творческих союзах».

