

**Abstract.** The article describes the negative processes and phenomena that threaten the economic, social and political security of Russia. The problem of migration is one of them and is declared at the official state level. The article reveals the structural components of the category of identity in order to make the analysis of the problems caused by relations between the Russian population of Moscow and migrants.

**Keywords:** identity, migration, security, ethnicization, structure, factor

**КАРПОВА Галина Геннадьевна** — д.соц. н., профессор кафедры рекламы и компьютерного дизайна, кафедры социологии, социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета (СГТУ) им. Ю.А. Гагарина (410054 Россия, г. Саратов, ул. Политехническая, 77; karpgal@mail.ru)

**МИХИНА Наталия Васильевна** — аспирант кафедры социологии, социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета им. Ю.А. Гагарина (mihina@list.ru)

## КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

**Аннотация.** В статье авторы фокусируют внимание на анализе современной российской культурной политики и законодательства в сфере культуры. Государство, опираясь на нормативную и законодательную базу, экономические и символические ресурсы, определяет главные приоритеты культурной политики, а также основные механизмы их реализации. В современных условиях необходим поиск таких решений, которые позволили бы, с одной стороны, обеспечить сохранность культурных ценностей, а с другой – создать экономические механизмы, позволяющие культуре эффективно развиваться в новых рыночных условиях. Особое внимание в статье уделяется анализу нового законодательства в сфере культуры и культурной политики, принятого в 2014–2015 гг.

**Ключевые слова:** государственная культурная политика, законодательство в сфере культуры, рыночные условия

Понятие культуры в контексте данной статьи затрагивает проблемные поля наследия, сферы досуга и развлечения, искусства, успешного вида бизнеса и идеологии. Сущность культурной политики обусловлена многозначностью смыслов понятия «культура» И это обстоятельство делает ее составной частью всех направлений деятельности государства – экономической, внешнеполитической, социальной.

В политике государства в сфере культуры присутствуют три составляющие: концептуальная, определяющая ценностный аспект культурной политики и стратегические цели государства в отношении культуры; экономическая, решающая ключевой вопрос финансирования культуры; законодательная, напрямую регламентирующая организационно-творческую деятельность, где важны не только законы, непосредственно связанные со сферой культуры, но и смежные законы, обуславливающие правила ее функционирования [Востряков 2007:14]. В данном исследовании мы остановимся более подробно на законодательном регулировании сферы культуры.

Проблемы, связанные с регулированием процессов в культурной политике и сфере культуры, поднимаются в работах О.И. Гениссаретского, Д.Б. Дондурей и К.С. Серебрянников [Гениссаретский 2007; Дондурей, Серебрянников 2010]; анализ законодательной базы, определяющей экономические особенности функционирования учреждений культуры, представлен в трудах Е.Л. Шековой [Шекова 2006]; А.В. Костина и Т.М. Гудима занимаются проблемами развития и взаимодействия в современном мире национальной культуры, существующей на основе принципов гражданства и политического суверенитета, и этнической культуры, сформировавшейся в рамках историко-генетической общности. Комплексный анализ госу-

дарственной культурной политики является предметом исследования российских (Балакшин, Востряков, Ижикова, Карпова, Синецкий) и зарубежных (Бельфиоре, Беннетт, Драгичевич-Шешич, Стойкович, Кавасима) ученых.

В начале 90-х гг. на Западе оформляется новый, инструментальный подход к культурной политике, который Ф. Матарассо и Ч. Лэндри характеризуют как появление интереса, связанного с перспективами инвестиций в культуру [Востряков 2004: 88]. Обращаясь к идее социальных полей П. Бурдьё, мы можем говорить о том, что в поле культурной политики возникают качественно новые агенты: представители частного сектора экономики, государственные управленцы, не связанные напрямую с сектором культуры. Именно они стали проявлять интерес к культурной деятельности, подготовив почву для эффективного развития межсекторного взаимодействия в сфере культуры, помещая культуру в центр человеческого развития.

В 1991 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую культурную конвенцию<sup>1</sup> и присоединилась к работе Руководящего комитета по культуре и Руководящего комитета по культурному наследию Совета Европы (СЕ). Тем самым Россия продемонстрировала понимание необходимости использования новых подходов к культурной политике. В интересах дальнейшего развития взаимовыгодного сотрудничества между РФ и СЕ в рамках секторов культуры и культурного наследия разработана рамочная программа на период 2009–2011 гг.<sup>2</sup>, где специальный акцент делается на важности осуществления межкультурных стратегий управления культурным и религиозным разнообразием. В формировании механизмов реализации российской культурной политики ведущая роль отведена государству, особенно если речь идет об идеологической составляющей и о финансировании.

Сфера культуры, как и сама культурная политика государства, до недавнего времени не входила в число приоритетных направлений обсуждения на политической арене. За последние 2 года ситуация кардинально меняется: не утихают дискуссии по поводу принятия нового закона в сфере культуры «Основы государственной культурной политики»<sup>3</sup> (далее – Основы), утвержденного 24 декабря 2014 г. (этот год в Российской Федерации был объявлен Годом культуры). В рамках действия данного закона обсуждаются вопросы обеспечения свободы творчества, сохранения и использования в целях воспитания и просвещения материального и нематериального культурного наследия народов России, развития русского и национальных языков, литературы, создания благоприятной для формирования личности информационной среды. В комментариях по поводу данного закона президент В.В. Путин подчеркнул, что в документе «отражено отношение к культуре как к миссии, как к историческому благу и историческому наследию»<sup>4</sup>. Интересен факт, что обсуждение данного законопроекта было открыто для общественности на сайте *obsudiproekt.ru*<sup>5</sup>.

В ходе обсуждения проекта Основ, которое было завершено к 30 сентября 2014 г., поступило около 1,5 тыс. замечаний и поправок, и перед тем, как документ поступил на подпись президенту, он был существенно доработан. Одной из главных задач было «создание документа, который бы объединял и консолидировал общество» (из комментариев В. Толстого, советника президента по культуре)<sup>6</sup>. По мнению министра культуры РФ Мединского, «это документ, который отрасль ждет на про-

<sup>1</sup> Европейская культурная конвенция. – *Сайт Совета Европы*. Доступ: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/018.htm>

<sup>2</sup> Рамочная программа по сотрудничеству в сфере культуры и культурного наследия между Министерством культуры РФ и Директоратом по культуре, культурному и природному наследию Совета Европы на период 2009–2011 гг. Доступ: <http://www.rus-eu-culture.ru/documents/655/>

<sup>3</sup> Основы государственной культурной политики. Доступ: <http://state.kremlin.ru/face/21027> (проверено 02.02.2015).

<sup>4</sup> Путин утвердил основы культурной политики России. Доступ: <http://vz.ru/politics/2014/12/24/636026.html> (проверено 12.03.2015).

<sup>5</sup> Основы государственной культурной политики. Общественное обсуждение. Доступ: <http://obsudiproekt.ru/> (проверено 15.01.2015).

<sup>6</sup> Проект Основ государственной культурной политики. Одобрен на парламентских слушаниях в Госдуме. Доступ: <http://gogol-theatre.ru/smi23092014-proekt-osnov-kultpol.html> (проверено 02.03.2015).

тяжении 20 лет»<sup>1</sup>. Таким образом, этот закон представляет собой базовый концептуальный документ, формирующий пакет всех дальнейших профильных законов. Он описывает общую логику и принципы, по которым существует сфера культуры и ведется управление ею. В частности, текст Основ должен способствовать принятию закона о культуре, работа над которым ведется уже много лет<sup>2</sup>.

В настоящее время культурная деятельность в РФ определяется «Основами законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612-1 от 09 октября 1992 г.<sup>3</sup> (которые были приняты еще до вступления в силу действующей Конституции РФ 1993 г.<sup>4</sup>), Гражданским<sup>5</sup> и Налоговым<sup>6</sup> кодексами, а также законами «О некоммерческих организациях»<sup>7</sup>, «Об общественных объединениях»<sup>8</sup>, а также указом Президента РФ «О мерах государственной поддержки культуры и искусства»<sup>9</sup>, согласно которому учреждены гранты Президента РФ в области культуры и искусства<sup>10</sup>. Ряд законодательных актов регулируют также вопросы авторского права, разгосударствления имущества, охраны культурно-исторического наследия.

В современных условиях многие нормы культурного и правового поля уже устарели, что приводит к определенным трудностям. Возникает необходимость принятия нового закона о культуре, над которым в данный момент ведется активная работа. Над одним из вариантов нового федерального закона о культуре работает Комитет по культуре Государственной думы РФ, над другим – Министерство культуры РФ. Обсуждение целесообразности автономной работы различных ведомств над данным законопроектом мы оставим за рамками нашего исследования, отметим лишь только, что анализ законопроектов показывает, что тексты не были согласованы и взаимно увязаны, т.к. над документами работали разные рабочие группы.

В варианте, представленном Комитетом по культуре Государственной думы РФ, основополагающим выступает концепция, основанная на системе гарантий прав и свобод человека, этнических и социально-демографических общностей в РФ, взаимосвязанной с закрепляемыми принципами и задачами государственной культурной политики и конкретными правовыми, экономическими, организационными, информационными механизмами. Предметом регулирования в проекте выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей в сфере культуры, обеспечением государственных гарантий прав и свобод в сфере культуры, реализацией государственной культурной политики, и правовое положение участников культурной деятельности<sup>11</sup>.

Законопроект, подготовленный Министерством культуры РФ, позволяет, с одной стороны, унифицировать подходы к регулированию сферы культуры, 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 куль-

<sup>1</sup> Министр культуры РФ: проект Основ культурной политики будет представлен к осени 2014 года. Доступ: <http://tass.ru/kultura/1298235> (проверено 20.03.2015).

<sup>2</sup> Министерство культуры подготовило проект федерального закона «О культуре в Российской Федерации». Доступ: <http://www.pravmir.ru/ministerstvo-kulturyi-podgotovilo-proekt-federalnogo-zakona-o-kulture-v-rossiyskoj-federatsii/#ixzz3VfMzfE9V> (проверено 10.02.2015).

<sup>3</sup> Закон РФ от 09.10.1992 г. N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Доступ: <http://base.garant.ru/104540/#ixzz3Vf7zwtal> (проверено 20.01.2015).

<sup>4</sup> Конституция РФ. Доступ: <http://www.constitution.ru/> (проверено 20.02.2015).

<sup>5</sup> Гражданский кодекс РФ. Доступ: <http://base.garant.ru/10164072/> (проверено 03.02.2015).

<sup>6</sup> Налоговый кодекс РФ. Доступ: <http://base.garant.ru/10900200/> (проверено 02.02.2015).

<sup>7</sup> Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ. Доступ: <http://www.consultant.ru/popular/nekomegz/> (проверено 13.02.2015).

<sup>8</sup> Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ. Доступ: <http://www.consultant.ru/popular/obob/> (проверено 20.01.2015).

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2013 N 460 «О мерах государственной поддержки культуры и искусства». Доступ: <http://www.rg.ru/2013/05/13/kultura-dok.html> (проверено 14.02.2015).

<sup>10</sup> О грантах Президента РФ для поддержки творческих проектов. – *Министерство культуры РФ*. Доступ: <http://mkrf.ru/deyatelnost/competitions/list.php?ID=592> (проверено 14.02.2015).

<sup>11</sup> Депутаты Комитета по культуре внесли в Государственную думу новую редакцию проекта базового федерального закона о культуре. Доступ: <http://www.komitet2-3.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124050048052052.html> (проверено 03.02.2015).

туры, где 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>1</sup>. Возникает закономерный вопрос: готовы ли учреждения сферы культуры к подобным «партнерским» отношениям? В результате проведенного авторами статьи в 2014 г. опроса руководителей учреждений культуры в 3 регионах РФ (Саратов, Пенза, Энгельс;  $N = 637$ ) получены данные, показывающие, что 99% респондентов считают, что государство в современных социально-экономических условиях должно полностью финансировать сферу культуры. При отсутствии четко проработанных механизмов фандрайзинга и социального партнерства, законодательного обеспечения и традиции меценатства и спонсорства государство остается единственным гарантом (в т.ч. и экономическим) успешной реализации целей и задач в области культурной политики.

В результате обсуждений в декабре 2014 г. в Государственную думу был подан первый, «думский» вариант документа, в котором фактически закрепляется уже сформировавшаяся «вертикаль»: культурная политика будет определяться федеральным центром. Следующим шагом станет окончательная доработка документа. Есть основания полагать, что закон будет принят в 2015 г. (в России он объявлен Годом литературы). Данный законопроект уже получил массу критических замечаний от экспертов в сфере культуры.

Ныне действующая Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 годы)»<sup>2</sup> работает в условиях очевидного спада в развитии культуры, и ее задача — добиться расширения форм и объемов участия государства и общества в поддержке культуры. Помимо действующей федеральной целевой программы, каждый регион разрабатывает областные целевые программы в сфере реализации культурной политики. К примеру, основу осуществления культурной политики в Саратовском регионе составляют ряд правительственных документов, в т.ч. Закон Саратовской области от 28 июля 2010 г. N 118-ЗСО «О культуре»; распоряжение Правительства Саратовской области от 26 марта 2013 года N 55-Пр.; план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры саратовской области»; региональная областная целевая программа «Национально-культурное развитие народов Саратовской области» на 2013–2015 гг.; программа социально-экономического развития Саратовской области на среднесрочную перспективу до 2015 года; долгосрочная областная целевая программа «Развитие культуры на 2013–2017 годы»; муниципальная программа «Развитие образования в муниципальном образовании «Город Саратов» на 2014–2016 годы»; ведомственная целевая программа «Развитие культурного потенциала города Саратова» на 2015 год. В данных программных документах сформулированы основные цели и задачи культурной политики региона.

Каким образом законодательно регламентируется деятельность учреждений культуры на местах, в муниципальных образованиях? Учреждение культуры (бюджетное) осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ или оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, зафиксированных в учредительных документах и строго соответствующих государственному (муниципальному) заданию. Финансовое обеспечение выполнения этого задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета. Бюджетные учреждения решают задачи в рамках приоритетных национальных проектов и проектов развития регионов.

Решающую роль в распределении целевых субсидий, таким образом, играют органы государственного и местного самоуправления, исполняющие роль учредителей и осуществляющие функции главного распорядителя средств бюджета. Все основные документы, по которым осуществляется деятельность учреждения культуры субъекта РФ в сфере культуры, ссылаются на Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

<sup>1</sup> Министерство культуры подготовило проект федерального закона «О культуре в Российской Федерации». Доступ: <http://www.pravmir.ru/ministerstvo-kulturyi-podgotovilo-proekt-federalnogo-zakona-o-kulture-v-rossiyskoy-federatsii/#ixzz3VfGG0xX5> (проверено 01.02.2015).

<sup>2</sup> Федеральные целевые программы России. Доступ: [http://www.programs-gov.ru/4\\_1.php](http://www.programs-gov.ru/4_1.php) (проверено 26.01.2015).

в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Между тем, «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612-1 от 09 октября 1992 г.<sup>2</sup> не упоминаются ни в одном документе, т.е. финансирование ведомственной целевой программы, отвечающей за развитие культуры в муниципальном образовании, в своих расчетах опирается на экономические показатели.

Между тем в сфере культуры довольно много видов деятельности, подходить к которым с экономическим измерителем просто опасно. В настоящее время эффективность деятельности учреждений культуры измеряется количественными, а не качественными показателями. Эффективность «культурного продукта» имеет не сиюминутное, а отложенное значение. Однако пока сама культура не научится предъявлять обществу результаты своего труда в понятных для общества терминах, избавиться от «остаточного принципа» финансирования будет очень сложно.

Несомненно, идея экономической эффективности сферы культуры привлекательна и плодотворна, она требует последовательного развития механизма привлечения различных источников финансирования в сферу культуры. Законодательская база данной проблематики основывается, прежде всего, на федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», который был принят Государственной думой 7 июля 1995 г.<sup>3</sup>. Законодательство о благотворительной деятельности состоит из соответствующих положений Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, настоящего федерального закона, иных федеральных законов и законов субъектов РФ. Если в случае с негосударственными некоммерческими организациями в тексте закона все более и менее понятно, основные рычаги взаимодействия прописаны и сформулированы, то вот с учреждениями социальной сферы государственной и муниципальной подведомственности вопрос остается открытым.

4 ноября 2014 г. Государственной думой РФ был принят федеральный закон о меценатской деятельности<sup>4</sup>, целью которого является сохранение культурных ценностей и развитие деятельности в сфере культуры и образования, в области культуры и искусства. До конца 2014 г. планируются два дополнения к данному законопроекту: первое – об установлении налоговых льгот для меценатов, второе – об упрощении предоставления благотворителям-иностранцам гражданства РФ. Отношение в обществе к данному закону весьма неоднозначное. По мнению председателя общественного совета при Министерстве культуры РФ, народного артиста Дениса Мацуева, «закон о меценатстве может спасти нашу культуру». Но, например, старший юрист филиала Международного центра некоммерческого права в РФ Василий Романец считает, что «законопроект не просто не нужен, он вообще вреден, поскольку вносит еще больше путаницы в нашу правовую систему». Он поясняет свою мысль тем, что авторы документа пытаются искусственно выделить меценатскую деятельность из благотворительной сферы.<sup>5</sup> Однако существующий закон о благотворительности неэффективен в сфере культуры; возможно, законом о меценатах правительство РФ привлечет большее внимание со стороны коммерческих инвесторов к культурным проектам.

В настоящее время «законодательные перипетии» культуры продолжаются – 24 января 2015 г. президент России В. Путин дает поручение правительству РФ совместно с администрацией президента РФ:

- 1) представить проект стратегии государственной культурной политики и пред-

<sup>1</sup> Федеральный закон N 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (проверено 20.02.2015).

<sup>2</sup> Закон РФ от 09.10.1992 N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Доступ: <http://base.garant.ru/104540/#ixzz3Vf7zwtal> (проверено 20.01.2015).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162618/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162618/) (проверено 02.03.2015).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 04.11.2014 N 327-ФЗ «О меценатской деятельности». Доступ: <http://www.rg.ru/2014/11/07/mecenat-dok.html> (проверено 20.01.2015).

<sup>5</sup> Законопроект о меценатстве не просто не нужен, он вреден. – *Филантроп. Электронный журнал о благотворительности*. Доступ: <http://philanthropy.ru/analysis/2013/08/15/12627/#.VGiZINCGjcs> (проверено 20.02.2015).

ложения о приведении законодательства РФ в соответствие с целями и задачами государственной культурной политики, а также предложения по совершенствованию системы управления государственной культурной политикой в срок до 31 мая 2015 г.;

2) предложения о создании Российского фонда культурного развития и источниках финансирования его деятельности – до 1 марта 2015 г.

Государственная культурная политика находится в прямой зависимости от социальных изменений. Современная ситуация диктует условия разработки культурной политики, основанные на взаимных интересах и согласии между официальными, творческими, общественными субъектами относительно приоритетности целей культурного развития. Таким образом, России нужны рациональная и последовательная культурная политика, законодательная база и институциональная модернизация государственных организаций, которые позволили бы решать проблемы культуры в едином комплексе, опираясь на механизмы взаимодействия коммерческой и некоммерческой, государственной и негосударственной составляющих сферы культуры.

### Список литературы

Востряков Л.Е. 2004. Культурная политика: концепции, понятия, модели. – *Материалы семинара «Культура на границах»*. 18–21 марта 2004. М.; Ясная Поляна. Доступ: <http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html> (проверено 20.01.2015).

Востряков Л.Е. 2007. *Государственная культурная политика современной России: региональное измерение*: автореф. дисс... д.полит.н. М. Доступ: <http://vak.ed.gov.ru/common/img/uploaded/files/vak>

Генисаретский О. 2007. Культурная политика: не сегодня, скорее завтра. – *Российское экспертное обозрение*. № 6(23). Доступ: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1704> (проверено 20.01.2015).

Дондурей Д.Б., Серебренников К.С. 2010. Культура должна работать на развитие. – *Общественные науки и современность*. № 2. С. 86–93.

Шекова Е.Л. 2006. *Менеджмент в сфере культуры (Российский и зарубежный опыт)*. СПб.: Алетейя.

KARPOVA Galina Gennadievna, Dr.Sci(Soc.), Professor of the Chair of Advertising and Computer Design and of the Chair of Sociology, Social Anthropology and Social Work, Saratov State Technical University named after Y.A. Gagarin (Politechnicheskaya St, 77, Saratov, Russia, 410054, karpal@mail.ru)

MIKHINA Natalija Vasil'evna, postgraduate student of the Chair of Sociology, Social Anthropology and Social Work, Saratov State Technical University named after Y.A. Gagarin (mihina@list.ru)

## CULTURAL POLICY OF THE MODERN RUSSIA: THE LEGISLATIVE REGULATION AND MECHANISMS OF REALIZATION

**Abstract.** The article focuses on the analysis of the legislation of the Russian Federation in the sphere of culture. The paper deals with the problems in the sphere of heritage, leisure, entertainment and art. As the authors noted, the cultural policy in the contemporary Russia is the interaction space of the various agents: state, business, civil society, various groups of the population, of the creators and bearers of the cultural values.

The creation of the national concept of cultural policy in many respects depends on the state priorities in the solution of the problems of culture. The state has a certain regulatory and legislative framework, economic and symbolical resources for realization of the cultural policy. Therefore it is necessary to create the legislative framework, which on the one hand allows preserving the cultural values and on the other hand promotes creating the new economic mechanisms, that ensure effective development of culture in new market conditions.

Special attention in the article is paid to the analysis of the new cultural legislation and cultural policy. The authors analyzed the Federal Target Program «Culture of Russia», «Fundamentals of the state cultural policy» (2014) and the draft of the Federal Law «About culture in the Russian Federation (2015) which establish the main principles of the state cultural policy of the Russian Federation.

**Keywords:** state cultural policy, legislation in the sphere of culture, market conditions