

Экспертное заключение
НА КОНЦЕПЦИЮ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО
«ЗАКОНА О КУЛЬТУРЕ»

Преамбула

Мне кажется, что в опубликованной 23 марта 2019 года на Сайте Министерства культуры РФ Концепция проекта федерального «Закона о культуре» может быть охарактеризована с двух сторон:

1. В тексте данной концепции чувствуется безусловное желание ее разработчиков сделать все возможное для улучшения условий культурной деятельности, сохранения свободы творчества во всех его формах и создания защитных правовых механизмов от неоправданного вмешательства органов исполнительной власти всех уровней в творческую и хозяйственную деятельность организаций культуры.
2. Другой стороной предложенной Концепции является ее явно недостаточная проработанность с точки зрения юридических, экономических и культурологических аспектов реализации этого замысла авторов концепции.

* * *

Замечания к разделам

«Основная идея, цель и предмет правового регулирования законопроекта» и «Место будущего закона в системе действующего законодательства»

1. Мне кажется, не очень правильным принятое название закона. Более точно «Закон о культуре и культурной деятельности». Без слов «культурная деятельность» появляется неоднозначность и соблазн регулировать «культуру этноса», «культуру народа», «культуру страны» с большой примесью идеологии которой, согласно «Основам...», не должно быть.

2. Не думаю, что здесь уместно определение культуры, которое начинается со слова «если». Это очень узкая и преимущественно неверная дефиниция. И, как гласит один из законов логики, «Из неверного следует все, что угодно». Только так и можно относиться к предложенному в концепции пониманию цели и предмета регулирования

«...законодательство о культуре должно строиться на понимании этой особой миссии культуры, не сводимой ни к рыночным механизмам, ни к сфере потребления, ни к государственным услугам».

3. Положение об особом разделе законодательства - юридически беспомощно.

«...выведении культуры за рамки правового регулирования, применяемого для отраслей социальной сферы, создании специальных правовых механизмов реализации культурной политики»

Куда же намерена данная Концепция вывести культуру?

4. Все смешалось в доме Облонских - полная путаница понятий. Что такое культурное благо? Обычно под благом понимается либо товар, либо услуга. Третьего не дано. Учитывая же, что услуги организаций культуры преданы анафеме, то следует ли думать, что Концепция предлагает рассматривать в культуре только товары? Что такое общественное культурное благо? Есть ли частное культурное благо, мериторное культурное благо и т. п.?

Замечания к разделу

Общая характеристика и оценка существующего правового регулирования

5. Не уверен, что этот раздел в таком объеме может присутствовать в Концепции, причем далеко не всегда в правильной интерпретации существующего положения дел.

6. Наверное, не имеет смысла столь подробно рассматривать действующие правовые акты, отмечая их негативные характеристики. Думаю, это требует более детального и, главное, компетентного анализа.

Так, Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг») регулирует исключительно «...отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (п.1., статья 1).

Поэтому в отличие от сказанного в Концепции - бюджетные или автономные учреждения, получающие субсидии в рамках государственного задания, с точки зрения этого действующего закона, никак не могут реализовать функции органа исполнительной власти, выступающего их учредителем. Наверное, здесь можно было бы говорить об искажающей трактовке подзаконных актов.

7. Довольно странным и просто безграмотным выглядит еще один аргумент Концепции против категории культурных услуг:

«Культура может рассматриваться как «услуга» только в том же смысле, в каком услугой всему обществу являются армия, правоохранительные органы или правительство как институт»

Армия, правоохранительные органы или правительство в принципе не являются услугой. Соответствующие организации могут оказывать услуги, причем как обществу в целом, так и отдельным индивидуумам. Например, выдачу паспорта.

8. В этом же разделе присутствует ничем не обоснованное утверждение, базирующееся на неправильно понятой категории «услуг».

«Подход к культуре как сфере «услуг» привел к существенной деформации понимания органами государственной власти и местного самоуправления природы бюджетных субсидий и грантов, выделяемых лицам, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями».

9. Хотелось бы также знать, что в Концепции понимается под «сферой услуг», и каким должен быть подход к культуре. Неужели, как к сфере, где создаются только культурные товары?

«Закон ...определяет правовой статус объектов культурной деятельности и институтов, в том числе учреждений культуры и иных юридических лиц, осуществляющих деятельность по созданию, распространению, сохранению, освоению и популяризации культурных ценностей, предоставлению культурных благ».

С точки зрения культурологии и экономики этот тезис смысла не имеет, ибо ценности – это лишь характеристика предмета или явления, обозначающая признание его значимости.

Замечания к разделу

Описание предлагаемых изменений

10. Концепция изобилует неопределенными и даже некорректными формулировками, допустимыми лишь в беллетристике. Например:

«особый цивилизационный код нации», «самоценность целей культурного развития»; «опережающее культурное развитие общества»; «общественные культурные блага»; «пользование организациями культуры»; «соответствие экономических, технологических и структурных решений, принимаемых на государственном уровне, целям и задачам государственной культурной политики»; «услугой всему обществу является армия» и т.п..

11. Какую же экономическую философию проповедует Концепция: финансирование культуры – это «инвестиции в человека, в качественное обновление личности» или «государственная поддержка культуры». Это два совершенно

разных по своему содержанию понятия. В одном случае государство — это инвестор, в другом — меценат, благотворитель. Либо одно, либо другое.

12. К сожалению, Концепция не отвечает по существу на один из самых важных вопросов культурной деятельности — финансового обеспечения учреждений культуры, учредителем которых являются государство и муниципальные образования.

«Закон дает исчерпывающий перечень форм государственной и государственно-общественной поддержки культуры (сметное финансирование, обязательные бюджетные субсидии, субсидии на конкурсной основе, гранты, государственный заказ, приобретение произведений искусства и т.д.), определяет порядок ее осуществления».

Кроме общей декларации, с отдельными положениями которой никак нельзя согласиться («сметное финансирование» и «субсидии на конкурсной основе») остается совершенно неясным, как определяются обязательные субсидии. Я полагаю, что здесь речь идет о субсидиях организациям культуры, учредителем которых являются государство и муниципальные образования. При этом остается открытым вопрос, как будут определяться эти обязательные субсидии. Если закон не установит принципы их определения, то очень квалифицированные чиновники Минфина сумеют, как обычно, «перековать» обязательства учредителей в обязанности организаций культуры выполнять придуманные минфином нормативы.

13. Крайне сомнительным выглядит и положение Концепции, согласно которому:

«...распределением бюджетных ассигнований на содержание имущества, капитальное строительство, приобретение оборудования и текущую хозяйственную деятельность подведомственных учреждений культуры, с одной стороны, и вопросы, связанные с осуществлением творческой и профессиональной деятельности в области культуры, включая распределение бюджетных субсидий на эти цели, с другой стороны».

Мне кажется, что распределение бюджетных средств на две независимые части — контрпродуктивно. За исключением капитального строительства и частично содержания имущества, сделать это без нанесения вреда творческой деятельности, для которой всегда характерна некоторая неопределенность, никак невозможно.

14. Представляется, что одно из центральных положений концепции будущего Закона, связанное с введением персонально для культуры новой организационно-правовой формы, нереально и контрпродуктивно

«Закон вводит в российское законодательство особую форму учреждений – «учреждение культуры»

Много раз слышал аргумент, что если будет политическая воля, то этот закон, предусматривающий специальную организационно-правовую форму, будет принят. Замечу, в связи с этим, что политическая воля не означает правовой произвол.

15. Абсолютно неприемлемым представляется следующее положение Концепции:

«...основная деятельность учреждений культуры делится на две части: творческую (профессиональную) и общехозяйственную. Первая часть не подпадает под действие законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

вторая реализуется на общих основаниях; бюджетные субсидии на реализацию творческой (профессиональной) части основной деятельности учреждений культуры выделяются на основании согласованной сметы».

Итак, опять смета – квинтэссенция вмешательства государства. Стоило ли в этом случае огород городить и устраивать «прекраснословные беседы у костра». Уверен, с этим положением культурное сообщество никогда не согласится.

Заведующий отделом Государственного института искусствознания,
Руководитель научного направления Института экономики РАН
Заслуженный деятель науки РФ, д.ф.н., профессор

Рубинштейн А.Я.

Москва, 23.04.19