

Заключение экспертной группы СТД Российская Федерация
об Основных положениях концепции проекта
федерального закона «О культуре»

Основные положения концепции проекта федерального закона «О культуре» (далее *Основные положения*), представленные членам рабочей группы по разработке проекта федерального закона о культуре на заседании 24 января 2019 года, состоят фактически из двух частей.

Первую часть условно можно назвать идеологической. Она содержит важнейшую информацию о целях и задачах, которые ставятся перед разработчиками проекта нового закона, о тех недостатках в правовом регулировании культурной деятельности, которые с принятием законопроекта «О культуре» должны быть радикально поправлены. И в этой части многое может быть безоговорочно поддержано.

Вторая часть намечает механизмы решения задач, поставленных в первой части. И здесь возникает ряд вопросов, а в некоторых случаях и принципиальных несогласий с позицией разработчиков *Основных положений*.

Союз театральных деятелей безоговорочно поддерживает следующие положения, содержащиеся в рассматриваемом документе:

1. «На законодательном уровне должна быть зафиксирована самоценность целей культурного развития и безусловная специфика его форм и закономерностей» (с. 1).

2. «По отношению к культуре у государства есть обязанность: создавать благоприятные для культурного развития политические, законодательные и экономические условия. Исходя из этого, закон устанавливает, что органы государственной власти и местного самоуправления, реализующие государственную культурную политику и осуществляющие государственную поддержку культуры, субъектами культурной деятельности не являются» (с. 2).

3. «В сфере услуг не может осуществляться сохранение, производство, трансляция и распространение духовных ценностей...» (с. 5).

4. «...до тех пор, пока театр, музей, цирк или филармония являются бюджетным или автономным учреждением, а значит – получают субсидии в рамках государственного (муниципального) задания, они, с точки зрения закона, «реализуют функции» органа исполнительной власти, выступающего их учредителем» (с. 7), что, конечно, в новом законе должно быть категорически исключено.

5. «Осуществленные до настоящего времени этапы административной и бюджетной реформы привели к серьезной «оптимизации» сети бюджетных учреждений, в первую очередь, на муниципальном уровне, многократно

увеличили объем отчетности учреждений, вынудили учреждения наращивать количество мероприятий и проектов, приносящих доход, то есть ведут к коммерциализации их деятельности» (с. 8).

6. «...сложившаяся практика формирования государственного (муниципального) задания для учреждений искусства оставляет возможность для учредителя вмешиваться в творческую деятельность «подведомственных» учреждений ... Повсеместно бытует представление о праве чиновника диктовать условия и содержание творческого, культурного процесса тем, кто получает бюджетные субсидии или гранты» (с. 8).

7. «Осуществленное в ходе административной и бюджетной реформы максимальное разграничение полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления фактически лишило федеральный центр возможности осуществлять единую культурную политику» (с. 8); «...закон о культуре должен зафиксировать специфические для сферы культуры принципы разграничения полномочий. Предлагается ввести для отдельных объектов и видов культурной деятельности возможность совместного осуществления полномочий различными уровнями власти» (с. 9); «...должны быть законодательно установлены принципы совместного осуществления полномочий федерального центра и регионов, включая совместное финансирование проектов и процессов в области культуры» (с. 10).

8. «Различные виды профессиональной культурной деятельности обладают выраженной специфичностью, что требует учета в законодательстве как в части особенностей форм организации деятельности, так и в части статуса творческих работников...» (с. 12).

9. «... предполагается законодательно закрепить направления творческой и профессиональной культурной деятельности, государственная поддержка которых обязательна» (с. 12).

10. «Закон предполагает формирование полицентричной системы государственной поддержки и управления в сфере культуры, неотъемлемой частью которой должны быть профессиональные творческие организации и объединения организаций культуры» (с. 12).

11. «Главные особенности нового вида юридических лиц:

...

д) руководители учреждений культуры назначаются на срок не менее 5 лет, при этом расторжение трудового договора по инициативе работодателя до истечения этого срока влечет за собой обязательную выплату руководителю материальной компенсации в размере среднемесячного денежного содержания умноженного на число неотработанных месяцев.

е) назначение и увольнение (без наличия виновных действий) руководителей учреждений культуры производится исключительно при

наличии рекомендации (согласия) соответствующего профессионального сообщества» (с. 14).

По мнению Союза театральных деятелей, указанные положения должны найти свое место в проекте нового федерального закона «О культуре». Они отражают готовность к построению принципиально новой системы управления культурой с принятием этого закона.

Среди тех положений документа, которые вызывают вопросы, отметим следующие.

Определяя главные особенности нового вида юридических лиц, авторы «Основных положений» предлагают выделять *«бюджетные субсидии на реализацию творческой (профессиональной) части основной деятельности учреждений культуры ... на основании согласованной сметы»* (с. 14). Напомним, что на основании сметы финансируются из бюджета казенные учреждения, что совершенно неприемлемо для учреждений культуры.

Предлагаемое в документе разделение деятельности учреждений культуры на две части: творческую (профессиональную) и общехозяйственную вполне правомерно, когда речь идет о том, чтобы первую из них вывести из-под действия законодательства о контрактной системе закупок товаров, работ и услуг. Но это не означает, что следует использовать это деление для полного разделения хозяйственной деятельности юридического лица. Подобное может привести к весьма нежелательным последствиям.

В документе, как уже говорилось выше, достаточно ясно прописаны контуры новой системы управления культурой, но не обозначены экономические механизмы ее функционирования. Речь идет о конкретных государственных гарантиях, налоговых стимулах и т. д. Эта очень важная составляющая нового закона о культуре должна найти место в Концепции и в самом Законе о культуре.

Авторы Основных положений с самого начала заявляют о безусловной специфике культурной деятельности (с. 1). Но далее никак не расшифровывают элементы этой специфики, такие как: творческий труд; важность не только результата, но и самого процесса; право на эксперимент и творческую неудачу; отложенный во времени результат; уникальность культурной деятельности, персонификация труда, привязка к создателю культурных благ; отсутствие типовых однородных работ в культуре и пр. Всё это, безусловно, должно найти отражение в Концепции нового закона.

В тексте Основных положений встречаются некоторые частные утверждения, вызывающие вопросы. Например, утверждается, что *«государственные и муниципальные учреждения ... принципиально отличаются друг от друга»*. Вряд ли можно согласиться с таким

утверждением, скорее наоборот. Если, допустим, в Екатеринбурге есть Театр оперы и балета – *государственное федеральное учреждение*, Театр музыкальной комедии – *государственное учреждение Свердловской области* и Театр юных зрителей – *муниципальное учреждение города Екатеринбурга*, то новый закон о культуре должен относиться к ним совершенно одинаково. Эти театры отличаются разными формами собственности, имеют разных учредителей, но правовые механизмы регулирования их деятельности не должны отличаться.

То, что некоммерческие организации культуры с принятием нового закона о культуре не должны остаться в организационно-правовой форме учреждений – автономных, бюджетных, казенных – это совершенно очевидный факт. Но предложенная в Основных положениях организационно-правовая форма «*учреждение культуры*» (с. 13) вызывает серьезные сомнения. Необходимо продолжить поиск другого варианта организационно-правовой формы, в названии которой не указывалась бы впрямую сфера деятельности, для которой она предназначена.

Поиск новой организационно-правовой формы организаций культуры обусловлен также необходимостью выведения сферы культуры из сегмента оказания государственных услуг.

Государственные услуги имеют 3 отличительные особенности: (1) их оказывают органы власти (210-ФЗ); (2) они имеют заявительный характер предоставления (210-ФЗ); (3) их предоставление осуществляется безвозмездно или по регулируемым государством ценам (Указ Президента РФ № 314).

Организации культуры не могут оказывать государственные услуги, как впрочем и реализовывать функции органов исполнительной власти (Минкультуры, органов культуры субъектов РФ), так как они не относятся к органам власти. Театр существует для «формирования и удовлетворения потребностей населения в театральном искусстве, развития театра как вида искусства и социального института» (Положение о театре в РФ), а не для реализации функций органов власти.

В учреждениях культуры отсутствует заявительный характер реализации социальных прав граждан. Для приобщения к культурным ценностям и получения культурных благ нет необходимости в подаче гражданином заявления.

В учреждениях культуры не действует правовая норма, связанная со стоимостью оказания культурных благ «по регулируемым органами государственной власти ценам» (в терминах Указа Президента РФ № 314). Согласно законодательству, «цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно» (ст. 52 «Основ законодательства РФ о культуре», утверждены ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 29.07.2017)).

Необходимо продолжить поиск другого варианта организационно-правовой формы, в названии которой не указывалась бы напрямую сфера деятельности, для которой она предназначена.

* * *

Разработку и принятие нового закона о культуре ожидают серьезные сложности, связанные с тем обстоятельством, что предлагаемые новые подходы к управлению в области культуры могут быть востребованы и в других сферах деятельности, прежде всего в образовании и науке. Достаточно сложно доказать, например, что культура должна быть выведена из сферы услуг, а образование и наука (прежде всего фундаментальная) должны там остаться. Это относится практически ко всем разделам Основных положений, поддерживаемых нами. Подобное обстоятельство может стать существенным тормозом в процессе принятия нового закона о культуре либо породить перенос аналогичных процессов на другие сферы.

4 февраля 2019 года

Председательствующий
на заседании экспертной группы

А. А. Калягин