

СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. Предметом данного исследования является система органов исполнительной власти в сфере культуры. В представленной статье, рассмотрено понятие и содержание культурной политики как важного инструмента реализации целевых установок социально-экономического развития общества, изучена система органов исполнительной власти в сфере культуры, а также обоснована целесообразность создания широкого круга субъектов культурной политики, представляющих интересы различных слоев и групп общества, что позволит более полно учесть и удовлетворить их потребности в опекаемых, групповых и индивидуальных благах. В качестве метода исследования автор использовал анализ нормативно-правовой базы, а также метод эмпирического уровня – опрос. Для рассмотрения взяты не только законы, подзаконные акты и проекты нашей страны, но и документы на межрегиональном, международном уровне. В ходе проведенного исследования автор статьи выделил субъекты культурной политики на всевозможных уровнях, используя в своей работе все самые последние изменения и дополнения в законодательстве касательно рассматриваемой сферы общественной жизни – культуры. Также пришел к выводам о том, какой на сегодняшний день является культурная политика государства, как происходит ее формирование, как она развивается, рассмотрел задачи культурной политики исходя из ее субъектов, выделил приоритеты культурной политики, а также основные механизмы их реализации. Автор аргументировал необходимость привлечения в качестве субъектов культурной политики государственные и муниципальные органы управления различного уровня, некоммерческие организации, частные структуры, международные культурные организации.

Ключевые слова: культура, культурная политика, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, государственные услуги, качество государственных услуг, культурная деятельность, субъекты культурной политики, муниципальные органы, международные культурные организации.

Review. The subject of the research is an executive authorities system in cultural sphere. The author considers the concept and the content of cultural policy as an important instrument of implementation of aims of socio-economic development of the society; studies the system of executive bodies in cultural sphere; substantiates the reasonability of creation of a wide range of subjects of cultural policy allowing a more thorough consideration and satisfaction of their need for group and individual goods. The author applies the method of analysis of normative-legal base and the empirical method of survey. The study considers not only laws, subordinate regulatory acts of Russia, but also documents of interregional and international level. The author outlines the subjects of cultural policy on different levels, using all recent changes of and amendments to the legislation concerning cultural sphere. The author concludes about the modern state of cultural policy, the ways of its formation and development, considers the aims of cultural policy with regard to its subjects, outlines its priorities and the main mechanisms of their implementation. The author argues the necessity to consider organs of government of different levels, non-profit organizations, private structures and international cultural organizations as the subjects of cultural policy.

Key words: cultural activity, quality of government services, government services, executive authorities, administrative legal regulation, cultural policy, culture, subjects of cultural policy, municipal authorities, International cultural organizations.

Происходящие в последние годы перемены коснулись как роли и места культуры в общественной и экономической жизни, так и форм удовлетворения разнообразных культурных потребностей. В российской действительности это выразилось в изменении роли государства в поддержке отдельных отраслей и учреждений культуры. Реформирование сферы культуры вылилось в перенос многих финансовых обязательств перед учреждениями культуры на уровень региональных и муниципальных органов управления, в усилении рыночных начал в деятельности реформирован-

ных учреждений культуры. Именно на уровне региональных и муниципальных органов управления стали формироваться целевые установки по развитию сферы культуры и распределяться необходимые для этого ресурсы.

Термин «культура» представляет собой комплексное понятие, к определению которого существует множество подходов, обусловленных спецификой различных сфер общественной жизни – политической, экономической, социальной, духовной. В рамках данного исследования культура рассматривается как область экономической

деятельности, которая направлена на создание, сохранение, распространение и потребление культурных продуктов и услуг, удовлетворяющих интеллектуальные, эстетические и духовные потребности человека и общества в целом.

На протяжении долгого времени культура оставалась вне поля зрения экономической теории. При этом маркетинг-микс продуктов и услуг в сфере культуры, носящих в основном нематериальный характер, происходит по другим законам, не характерным для благ отраслей материального производства, а также весьма отличающимся от других отраслей сферы услуг[24].

Для многих западных стран и России долгое время оставалась традиционной поддержка культурной деятельности со стороны царствующих особ, других представителей знати, торговцев и промышленников, выступающих в роли благотворителей, меценатов. В XX веке она была дополнена и укреплена государственной поддержкой в рамках концепции государства всеобщего благосостояния (прежде всего, с различными модификациями в таких странах, как Швеция, Германия, Франция), ориентированной на высокие социальные расходы и полную занятость населения. Однако со временем этот подход был пересмотрен, и в некоторых странах (эта модель применялась в США, Великобритании, Австралии) государство стало лишь одним из доноров культурной деятельности наряду с благотворительными фондами, некоммерческими организациями, специализированными целевыми фондами организаций культуры и т.п. В настоящее время практически во всех зарубежных странах реализуется модель прямой или косвенной поддержки государством деятельности учреждений культуры и поощрения государством различных форм меценатской деятельности в культуре и искусстве[23].

Проведенные в прошедшие десятилетия реформы в России существенным образом изменили подходы к финансированию учреждений культуры. Если на протяжении 1990-х – 2000-х годов расходы федерального бюджета на культуру падали в абсолютном выражении, но сохранялись достаточно стабильными в относительном, то начиная с 2010-х годов данные расходы уменьшаются и в относительном исчислении.

Культура в настоящее время выступает средством хранения и передачи человеческого опыта и, несомненно, играет важную роль в жизни современного общества. Она является показателем общего уровня развития общества, связанного с мышлением людей, нормами этики и этикета, набором ценностей и правил поведения в обществе. Сохранение исторического и культурного наследия является обязательной функцией государства, поэтому вопросы административно-правового ре-

гулирования культурной деятельности, безусловно, являются актуальными.

В современных условиях государство является одним из основных субъектов социально-экономических отношений, а государственная услуга – прямым или косвенным результатом функционирования государства.

Под государственной услугой понимается деятельность при осуществлении государственных функций, определенных Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органами, предоставляющими государственные услуги, являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия.

Перечень основных государственных услуг, предоставляемых федеральными государственными учреждениями в сфере культуры, утвержден приказом Министерства культуры РФ от 29 ноября 2011 г. N 1100 «Об утверждении базового перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере культуры, искусства, архивного дела, историко-культурного наследия, кинематографии».

Основные требования к оказанию государственных услуг в сфере культуры и методы оценки качества их предоставления содержатся в нормативно-правовых актах: «Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 № 3612-1»; «Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; «Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»; «Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»; «Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Помимо них разработаны стандарты качества предоставления государственных услуг на уровне

субъектов РФ. Все перечисленные нормативно-правовые акты содержат определенные подходы к оценке деятельности государственных учреждений культуры в части оказания госуслуг. На информационном портале государственных финансов представлены показатели объема и качества предоставления госуслуг в сфере культуры. Зачастую услуги учреждений культуры относят к общественным благам, несмотря на то, что помимо индивидуальной полезности, они имеют и социальную. Потребление культурных услуг создает два вида эффектов: первый связан с непосредственным потреблением услуг индивидуумами и получением эстетического удовольствия, художественной информации. Второй эффект направлен на прирост «социального капитала», который присваивается всем обществом. Именно этот эффект и оплачивается государством[26]. Однако в современных рыночных условиях наравне с опекаемыми благами, задача по удовлетворению потребностей в которых ложится на государство, остаются задачи по удовлетворению потребностей в групповых и индивидуальных культурных благах отдельных групп населения и индивидуумов соответственно.

Благодаря активному вовлечению региональных органов государственной власти, муниципальных властей, учреждений культуры, общественных некоммерческих организаций, а также коммерческих структур создаются дополнительные условия для удовлетворения потребностей в групповых и индивидуальных культурных благах.

Региональные и муниципальные власти оказывают поддержку отдельным группам населения в соответствии с региональными, этническими, конфессиональными особенностями региона и муниципалитета в рамках стратегий реализации культурной политики, стремясь к достижению целей и задач, определенных в рамках общенациональной культурной политики.

Государственные учреждения культуры также принимают участие в решении этих задач, предоставляя различным группам населения широкий комплекс услуг в сфере культуре как платных, так и бесплатных. Общественные некоммерческие организации поддерживают интересы определенных сообществ, отдельных социально уязвимых слоев населения в целенаправленном обеспечении их культурными благами. Деятельность коммерческих структур направлена на целевые группы, заинтересованные в удовлетворении своих культурных потребностей на платной основе.

Широкий круг возможностей для использования ценности культурной деятельности определяет состав субъектов культурной политики государства. В документе «Основы государственной культурной политики России»[19] определены

следующие субъекты: «органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления, образовательные, научные организации, организации культуры, общественные объединения и организации, иные организации, осуществляющие деятельность в области искусства, науки, образования, просвещения, воспитания, семейных отношений, работы с детьми и молодежью». Этот перечень дает лишь общее представление об участвующих в формировании и развитии культурной политики субъектах. Рассматривая культурную политику как процесс регулирования рыночных отношений по поводу производства и потребления услуг в сфере культуры, важно определить гораздо более широкий круг субъектов, участвующих в ее формировании.

Помимо органов государственной власти, действовавших в принятии решений вопросов в сфере культуры на различных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), а также государственных и муниципальных некоммерческих унитарных организаций, оказывающих населению основные виды культурных услуг, по мнению автора, в число субъектов культурной политики необходимо включать зарубежные государственные некоммерческие организации, прежде всего, культурные центры, осуществляющие деятельность на территории России, международные и межгосударственные организации, определяющие векторы развития культурной политики на международной арене и в рамках межгосударственного взаимодействия, а также российские и зарубежные коммерческие и некоммерческие организации, в число которых также входят благотворительные фонды, оказывающие поддержку в реализации культурных инициатив. Необходимо подчеркнуть, что субъекты культурной политики в своем многообразии представляют все современное глобализованное общество, заинтересованное в получении культурных услуг.

Приступая к анализу уровней управления процессом реализации культурной политики, нужно подчеркнуть, что глобализация современного общества обусловила необходимость рассмотрения управленческой вертикали, как в масштабах национальных государственных границ, так и в рамках межнациональных, наднациональных и международных структур, в которые входит Российская Федерация.

На международном уровне усилия, предпринимаемые ЮНЕСКО в области культуры, направлены на сохранение всемирного культурного и природного наследия, сохранение нематериального культурного наследия, сохранение объектов культуры и борьбы с их незаконным оборотом, а также сохранение и поощрение разнообразия форм куль-

турного самовыражения[4]. Развитие приоритетных направлений культурной политики ЮНЕСКО обеспечивается благодаря соблюдению государствами-членами норм международного публичного права, выраженных в принимаемых декларациях и конвенциях.

На межрегиональном уровне одним из наиболее ярких примеров разработки и реализации культурной политики является выработка общих основных направлений развития культурной политики для государств-членов Европейского Союза, утверждаемого Советом Европейского Союза. В настоящее время действующим программным документом, определяющим стратегические цели развития сферы культуры, является Европейская программа по культуре (European Agenda for Culture), утвержденная в 2007 году.

В России принципы и конкретные мероприятия европейской культурной политики реализуются через ряд региональных программ. Так, в рамках программы «Северного Измерения», реализуемой с 1999 года, Европейский союз, Россия, Норвегия и Исландия разрабатывают программы по интенсификации приграничного сотрудничества и внешней политики в Балтийском и Арктическом регионах. Функционирование программы осуществляется через партнерства; одно из них – Партнерство «Северного Измерения» по культуре (ПСИК). В число основных задач ПСИК входит укрепление культурных связей, усиление культурного обмена и финансовая поддержка долгосрочных проектов в области креативных индустрий. Среди приоритетных направлений для взаимодействия выделяются креативные индустрии и культурно-познавательный туризм[15].

В настоящее время культурная деятельность в РФ определяется «Основами законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612-1 от 09 октября 1992 г.[1] (которые были приняты еще до вступления в силу действующей Конституции РФ 1993 г.[2]), Гражданским и Налоговым[3] кодексами, а также законами «О некоммерческих организациях»[9], «Об общественных объединениях»[6], а также указом Президента РФ «О мерах государственной поддержки культуры и искусства»[11], согласно которому учреждены гранты Президента РФ в области культуры и искусства[17]. 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[12].

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 культуры, 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[13]. Возникает закономерный вопрос: готовы ли учреждения сферы культуры к подобным «партнерским» отношениям? В результате проведенного автором 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 (сбора добровольных пожертвований) 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. Были основания полагать, что закон будет принят в 2015 г., в России этот год был объявлен Годом литературы. Однако данный законопроект уже получил массу критических замечаний от экспертов в сфере культуры. На данный момент Законопроект № 617570-5 «О культуре в Российской Федерации» все еще находится на рассмотрении. Дату рассмотрения переносили неоднократно. Последний раз Советом Государственной Думы законопроект, представленного ответственным комитетом, было принято решение с учетом состоявшегося обсуждения отложить рассмотрение указанного проекта федерального закона.

Ныне действующая Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 годы)» [15] 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. Для приграничных территорий проекты Партнерства имеют особое значение, определяя ключевые направления развития межрегиональных культурных инициатив. Участие отдельных субъектов России в межрегиональных проектах оказывает положительное влияние на расширение задач общероссийской культурной политики. Например, в декабре 2014 года в рамках ПСИК состоялся Международный форум «Культура как фактор роста», организатором которого выступило Министерство культуры России.

К примеру, целями политики в сфере культуры в Московской области являются:

- развитие единого культурного пространства на территории Московской области;
- расширение участия различных групп граждан в развитии сферы культуры в Московской области, включая приобщение граждан к творчеству, культурному развитию, самообразованию;
- укрепление статуса Московской области как одного из центров культуры в Российской Федерации и мировом сообществе;
- сохранение культурно-исторического наследия Московской области на уровне, соответствующем современным мировым достижениям искусства, науки, технологий, управления.

Органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области оказывают информационную, правовую, методическую поддержку организациям сферы культуры в Московской области в порядке и на условиях, определенных законодательством [14].

Органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области осуществляют бюджетное финансирование проектов в сфере культуры, имеющих общественно значимый результат, реализуемых организациями в сфере культуры в Московской области, в порядке и на условиях, определенных федеральным законодательством и законодательством Московской области.

В Московской области осуществляется поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере культуры при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

- охрана и содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое или культурное значение;
- благотворительная деятельность в сфере культуры;
- деятельность в сфере культуры, искусства, образования в сфере культуры и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- деятельность, направленная на сохранение, поддержку и развитие народной культуры, художественных традиций, фольклора, семейного творчества, а также на поддержку творческих работников.

Порядок определения объема и предоставления поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в сфере культуры в Московской области исполнительными органами государственной власти Московской области, в том числе порядок отбора указанных организаций, устанавливается Правительством Московской области.

Формы и механизмы государственно-частного партнерства в сфере культуры в Московской области устанавливаются Законом Московской области «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве».

Разработанные в регионах стратегии предусматривают цели и приоритеты развития сферы культуры, представляют собой анализ ситуации, вызовов и тенденций, предлагают комплекс мер правового, экономического и организационного характера для координации действий участников,

определяют важнейшие целевые индикаторы и показатели.

На национальном уровне разрабатываются концептуальные подходы к культурной политике, являющиеся определяющими для всех субъектов и уровней власти. Они воплощены в общенациональные проекты и программы. Например, до недавнего времени в России активно разрабатывались и утверждались федеральные целевые программы, задающие основные векторы развития сферы культуры и социокультурного пространства. Так, в настоящий момент реализуется федеральная целевая программа «Культура России (2012-2018 годы)» [24], координатором которой является Министерство культуры Российской Федерации. Среди целей и задач программы, часть из которых напрямую связаны с обеспечением возможности для реализации гражданами своих прав, предусмотренных Конституцией (создание условий для обеспечения равной доступности культурных благ, развития и реализации культурного и духовного потенциала каждой личности), можно выделить те, которые направлены на повышения качества предоставляемых услуг и подготовки кадров в сфере культуры и искусства в условиях высокого уровня развития информационно-коммуникационных технологий (создание условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства, модернизация работы учреждений культуры; информатизация отрасли; модернизация системы художественного образования и подготовки кадров в сфере культуры и искусства, отвечающей сохранению традиций лучших российских школ и требованиям современности), а также те цели и задачи, которые связаны с богатым культурным наследием – выявление, охрана и популяризация культурного наследия народов Российской Федерации.

В условиях многообразия культур народов России на региональном уровне решаются актуальные для данной территории задачи по развитию культурной сферы, воплощенные в стратегиях развития и программных документах. Они призваны учитывать социокультурные особенности региона с целью наиболее эффективного использования имеющегося культурного потенциала региона и доступных ресурсов. Развитие межрегионального взаимодействия способствует решению некоторых задач совместными усилиями субъектов.

Стратегии развития отрасли культуры определяют приоритетные направления культурной политики на долгосрочную перспективу в соответствии с существующими национальными и региональными стратегиями социально-экономического развития для достижения целей регионального развития.

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 в Российской Федерации» [7]. Между тем, «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612-1 от 09 октября 1992 г. [4] 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.

Муниципальный (местный) уровень управления разработкой и реализацией культурной политики отличает тесная связь с населением и высокая степень адаптивности, по сравнению с другими уровнями, к его социокультурным потребностям. Кроме того, на муниципальном уровне обычно возможно более тесное межведомственное взаимодействие, что позволяет использовать комплексные подходы к решению вопросов [22]. Особое внимание уделяется формированию социокультурного пространства с акцентом на приобщение к культурной жизни детей и молодежи, обеспечение доступа к культурным ценностям всех слоев населения, организацию и проведение культурных событий.

Благодаря культурным проектам, реализуемым на местном уровне, с одной стороны, удовлетворяются запросы населения, а, с другой стороны, достигаются цели и задачи культурной политики, обозначенные в программных документах на разных уровнях.

Именно региональный и муниципальный уровни управления разработкой и реализацией культурной политики позволяют решать специфические задачи, характерные для конкретных территорий, определяемые экономическими,

демографическими, геополитическими и другими факторами. Однако в действующем законодательстве существует ряд неточностей в определении полномочий органов власти в области культуры[24]. Ключевыми проблемами являются расплывчатость формулировок в области культуры на региональном и муниципальном уровнях; некорректность разграничения полномочий в области культуры между публично-правовыми образованиями; узость круга полномочий, осуществляемых органами власти в области культуры. В результате исследования предусмотренных законодательством полномочий в области культуры, проведенного Е.Л. Игнатъевой[23], был сделан вывод о том, что необходимо уточнить функционал органов управления культурой в федеральных законах, регламентирующих конкретные направления культурной деятельности.

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 предьявлять 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.[5] 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.

24 октября 2014 г. Государственной думой РФ был принят Федеральный закон N 327-ФЗ «О меценатской деятельности»[8], целью которого является сохранение культурных ценностей и развитие деятельности в сфере культуры и образования,

в области культуры и искусства. До конца 2014 г. планировалось два дополнения к данному законопроекту: первое – об установлении налоговых льгот для меценатов, второе – об упрощении предоставления благотворителям-иностранцам гражданства РФ. В том же году были разработаны: проект федерального закона № 624310-6 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О меценатской деятельности» и проект федерального закона № 624319-6 (касающийся иностранных граждан) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О меценатской деятельности». Последний из них в январе 2015 г. был отдан на доработку и находится на рассмотрении. А первый законопроект был снят с рассмотрения в апреле 2015 г.

Анализ круга субъектов культурной политики и управленческой вертикали в области ее формирования и реализации, позволяет сделать вывод о том, что данные субъекты выступают в качестве заказчиков значительной части услуг в сфере культуры, используя данные услуги для решения следующих задач культурной политики:

- удовлетворение социокультурных потребностей различных групп населения;
- сохранение, возрождение и развитие культурных традиций в рамках регионального, этнического, историко-культурного подходов;
- привлечение детей и юношества к активному потреблению культурных благ и услуг;
- повышение квалификации творческих работников и обмен опытом между работниками учреждений культуры;
- создания имиджа культурной дестинации на основе формирования культурного ландшафта территории;
- укрепление и развитие международных, межрегиональных, побратимских связей в области культуры.

Развитие событийной деятельности в сфере культуры, в частности организация и проведение фестивалей культуры, способствует решению этих и других задач культурной политики. Далее фестивали культуры будут рассмотрены как вид культурных событий, представляющих собой систему услуг, производимых в интересах различных субъектов культурной политики и являющихся инструментами ее реализации.

Таким образом, определено, что услуги в сфере культуры характеризуют ряд особенностей, обуславливающих необходимость разработки специального механизма, который бы обеспечивал удовлетворение потребностей всех групп населения в культурных благах. К числу особенностей

относится: роль производства услуг в сфере культуры в содействии решения задач социально-экономического развития; подверженность «болезни цен»; слабое развитие рыночных отношений; существование широкого круга потребителей услуг; наличие ограничений в оценке последствий потребления услуг; участие в производстве услуг организаций креативных индустрий, носящих коммерческий характер.

Проведенное исследование показало, что в общественной поддержке культурной деятельности помимо государства должны участвовать другие субъекты культурной политики, в том числе, благотворительные фонды, специализированные целевые фонды организаций культуры, некоммерческие организации, представляющие собой гражданское общество, коммерческие структуры, удовлетворяющие потребности и запросы населения, определенных групп и индивидуумов в опекаемых, групповых и индивидуальных благах.

В современных условиях общенациональная культурная политика государства является от-

крытой к воздействию как внешних, так и внутренних факторов. Ее формирование происходит на нескольких уровнях – международном, межгосударственном и национальном, а реализация осуществляется на региональном и муниципальных уровнях с учетом особенностей развития территорий. Выстроенная управленческая вертикаль по своему характеру является мягкой, то есть, в определенных частях она носит директивный, а в определенных – индикативный или рекомендательный характер.

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.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. N 11-ФКЗ) // Консультант Плюс.-Режим доступа URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> (дата обращения 05.11.2015 г.)
2. Гражданский кодекс РФ. Доступ: <http://base.garant.ru/10164072/> (проверено 05.11.2015)
3. Налоговый кодекс РФ. Доступ: <http://base.garant.ru/10900200/> (проверено 05.11.2015)
4. Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // "Собрание законодательства РФ", 14.08.1995, N 33, ст. 3340 с изм. и доп. в ред. от 05.05.2014 г.
5. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 22.05.1995 г. N 21 ст. 1930. с изм. и доп. в ред. от 08.03.2015 г.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003 г. N 40, ст. 3822. с изм. и доп. в ред. от 03.11.2015 г.
7. Федеральный закон от 04.11.2014 N 327-ФЗ «О меценатской деятельности» // «Российской газете», 7.11.2014 г. N 254.
8. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996 г. N 3 ст. 145. с изм. и доп. в ред. от 13.07.2015 г.
9. Федеральный закон от 09.10.1992 N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // «Российская газета», 17.11.1992 г. N 248. с изм. и доп. в ред. от 21.07.2014 г.
10. Указ Президента РФ от 07.05.2013 N 460 «О мерах государственной поддержки культуры и искусства» // «Российская газета», 13.05.2013 г. № 6075.
11. Проект Федерального закона «О культуре в Российской Федерации» // Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации Комитет по культуре [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komit2-3.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124050048052052.html> (проверено 05.11.2015).
12. Проект Федерального закона от 16.10. 2014 «О культуре в Российской Федерации» (подготовлен Минкультуры России) (не внесен в ГД ФС РФ) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>. (дата обращения: 24.11.2015).
13. Федеральные целевые программы России. URL: http://www.programs-gov.ru/4_1.php (проверено 26.01.2015).
14. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства культуры Российской Федерации за 2014 год и задачах на 2015 год // Москва, 2015 г.
15. О грантах Президента РФ для поддержки творческих проектов. – Министерство культуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://mkrf.ru/deyatelnost/competitions/list.php?ID=592> (проверено 14.02.2015).
16. Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года и план действий по их реализации // Министерство культуры Российской Федерации, 22.09.2008. – URL: <http://mkrf.ru/documents/legislation/detail.php?ID=61208&t=sb> (дата обращения 06.11.2015).

17. Основы государственной культурной политики // Администрация Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf> (дата обращения 06.11.2015).
18. Распределение расходов федерального бюджета в 2009-2014 гг. // Данные компании «Финансовые и бухгалтерские консультанты». URL: http://www.fbk.ru/upload/images/budget_table.pdf (дата обращения 06.11.2015).
19. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Раздел «Культура». – ЮНЕСКО Культура [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unesco.org/new/ru/culture/> (дата обращения 06.11.2015).
20. Востряков Л.Е. «Культурная политика: концепции, понятия, модели. – Материалы семинара «Культура на границах». 18–21 марта 2004» // Институт культурной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html> (проверено 08.11.2015).
21. Матецкая М. В., Дедова М. А. Актуальные подходы к оценке прямых и косвенных эффектов культурных события // Журнал новой экономической ассоциации. – 2014. – №24. – С. 190-194.
22. Музычук В.Ю. «Должно ли государство финансировать культуру?» – М.: Институт экономики РАН, 2012.
23. Рубинштейн А.А. «К теории рынков «опекаемых благ» // Научный доклад на Секции экономики отделения общественных наук РАН. – 2008. – Режим доступа: <http://www.mse-msu.ru/A4-Rubinstein2008.pdf> (дата обращения 06.11.2015).
24. Рубинштейн А.А. «Структура и эволюция социального интереса» – СПб: Алетейя, 2008.
25. Рубинштейн А.А. «Опекаемые блага: институциональные трансформации» // Вопросы экономики. – 2011. – №3. – С. 65-87.
26. Занко Т.А. Формы реорганизации в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти // Право и политика. – 2015. – 9. – С. 1239 – 1244. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.9.15938.

References (transliterated):

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g.) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 g. N 6-FKZ, ot 30.12.2008 g. N 7-FKZ, ot 05.02.2014 g. N 2-FKZ, ot 21.07.2014 g. N 11-FKZ) // Konsul'tant Plyus.-Rezhim dostupa URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> (data obrashcheniya 05.11.2015 g.)
2. Grazhdanskiy kodeks RF. Dostup: <http://base.garant.ru/10164072/> (provereno 05.11.2015)
3. Nalogovyy kodeks RF. Dostup: <http://base.garant.ru/10900200/> (provereno 05.11.2015)
4. Federal'nyi zakon ot 11.08.1995 N 135-FZ «O blagotvoritel'noi deyatel'nosti i blagotvoritel'nykh organizatsiyakh» // "Sobranie zakonodatel'stva RF", 14.08.1995, N 33, st. 3340 s izm. i dop. v red. ot 05.05.2014 g.
5. Federal'nyi zakon ot 19.05.1995 N 82-FZ «Ob obshchestvennykh ob'edineniyakh» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 22.05.1995 g. N 21 st. 1930. s izm. i dop. v red. ot 08.03.2015 g.
6. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 06.10.2003 g. N 40, st. 3822. s izm. i dop. v red. ot 03.11.2015 g.
7. Federal'nyi zakon ot 04.11.2014 N 327-FZ «O metsenatskoi deyatel'nosti» // «Rossiiskoi gazete», 7.11.2014 g. N 254.
8. Federal'nyi zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ «O nekommercheskikh organizatsiyakh». // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 15.01.1996 g. N 3 st. 145. s izm. i dop. v red. ot 13.07.2015 g.
9. Federal'nyi zakon ot 09.10.1992 N 3612-I «Osnovy zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o kul'ture» // «Rossiiskaya gazeta», 17.11.1992 g. N 248. s izm. i dop. v red. ot 21.07.2014 g.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2013 N 460 «O merakh gosudarstvennoi podderzhki kul'tury i iskusstva» // «Rossiiskaya gazeta», 13.05.2013 g. № 6075.
11. Proekt Federal'nogo zakona «O kul'ture v Rossiiskoi Federatsii» // Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo sobraniya Rossiiskoi Federatsii Komitet po kul'ture [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.komitet2-3.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124050048052052.html> (provereno 05.11.2015).
12. Proekt Federal'nogo zakona ot 16.10. 2014 «O kul'ture v Rossiiskoi Federatsii» (podgotovlen Minkul'tury Rossii) (ne vnesen v GD FS RF) // Konsul'tant Plyus [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/>. (data obrashcheniya: 24.11.2015).
13. Federal'nye tselevye programmy Rossii. URL: http://www.programs-gov.ru/4_1.php (provereno 26.01.2015).
14. Doklad o rezul'tatakh i osnovnykh napravleniyakh deyatel'nosti Ministerstva kul'tury Rossiiskoi Federatsii za 2014 god i zadachakh na 2015 god // Moskva, 2015 g.
15. O grantakh Prezidenta RF dlya podderzhki tvorcheskikh proektov. – Ministerstvo kul'tury RF [Elektronnyi resurs]. URL: <http://mkrf.ru/deyatelnost/competitions/list.php?ID=592> (provereno 14.02.2015).
16. Osnovnye napravleniya gosudarstvennoi politiki po razvitiyu sfery kul'tury i massovykh kommunikatsii v Rossiiskoi Federatsii do 2015 goda i plan deystviy po ikh realizatsii // Ministerstvo kul'tury Rossiiskoi Federatsii, 22.09.2008. – URL: <http://mkrf.ru/documents/legislation/detail.php?ID=61208&t=sb> (data obrashcheniya 06.11.2015).
17. Osnovy gosudarstvennoi kul'turnoi politiki // Administratsiya Prezidenta Rossii [Elektronnyi resurs]. URL: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf> (data obrashcheniya 06.11.2015).
18. Raspredelenie raskhodov federal'nogo byudzheta v 2009-2014 gg. // Dannye kompanii «Finansovye i bukhgalterskie konsul'tanty». URL: http://www.fbk.ru/upload/images/budget_table.pdf (data obrashcheniya 06.11.2015).
19. Organizatsiya Ob'edinennykh Natsii po voprosam obrazovaniya, nauki i kul'tury. Razdel «Kul'tura». – YuNESKO Kul'tura [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.unesco.org/new/ru/culture/> (data obrashcheniya 06.11.2015).
20. Vostryakov L.E. «Kul'turnaya politika: kontseptsii, ponyatiya, modeli. – Materialy seminarov «Kul'tura na granitsakh». 18–21 marta 2004» // Institut kul'turnoi politiki [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html> (provereno 08.11.2015).

21. Matetskaya M. V., Dedova M. A. Aktual'nye podkhody k otsenke pryamykh i kosvennykh effektov kul'turnykh sobytii // Zhurnal novoi ekonomicheskoi assotsiatsii. – 2014. – №24. – S. 190-194.
22. Muzychuk V.Yu. «Dolzhno li gosudarstvo finansirovat' kul'turu?» – M.: Institut ekonomiki RAN, 2012.
23. Rubinshtein A.Ya. «K teorii rynkov «opekaemykh blag» // Nauchnyi doklad na Seksii ekonomiki otdeleniya obshchestvennykh nauk RAN. – 2008. – Rezhim dostupa: <http://www.mse-msu.ru/A4-Rubinstein2008.pdf> (data obrashcheniya 06.11.2015).
24. Rubinshtein A.Ya. «Struktura i evolyutsiya sotsial'nogo interesa» – SPb: Aleteiya, 2008.
25. Rubinshtein A.Ya. «Opekaemye blaga: institutsional'nye transformatsii» // Voprosy ekonomiki». – 2011. – №3. – S. 65-87.
26. Zanko T.A. Formy reorganizatsii v sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // Pravo i politika. – 2015. – 9. – С. 1239 – 1244. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.9.15938.