АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ НА УРОВНЕ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Бурлака С. Н.

старший преподаватель кафедры предпринимательского права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, snburlaka@mail.ru

Вилачева М. Н.

ассистент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45,vilacheva.m@yandex.ru

УДК 351.85(1-2/3)
ББК 67.401.12

Цель. Исследование направлено на анализ правового обеспечения деятельности учреждений в сфере культуры, функционирующие на разных уровнях системы государственного управления.

Методы. Исследование базируется на сравнительно-правовом и формально-логическом методах изучения анализируемого предмета.

Результаты и практическая значимость. Определены нормативно-правовые особенности функционирования учреждений культуры, перечислен положительный опыт.

Научная новизна. Предложены меры по совершенствованию государственной политики в сфере отношений, возникающих в процессе создания, использования и охраны результатов культурной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление в сфере культуры, полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры, финансирование учреждений культуры.

ON NECESSITY OF IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF CULTURE AT THE LEVEL OF REGIONS AND MUNICIPALITIES

Burlaka S. N.

Senior Lecturer of the Department of Entrepreneurial Law, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str. / People's Will, 62/45, snburlaka@mail.ru

© Бурлака С. Н., Вилачева М. Н., 2016

Vilacheva M. N.

Assistant of the Chair of Public Law, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str./ People's Will, 62/45, vilacheva.m@yandex.ru

Purpose. The study is aimed at analyzing the legal support for the activities of cultural institutions operating at different levels of the public administration system.

Methods. The research is based on the comparative-legal and formal-logical methods of studying the analyzed subject.

Results. The regulatory and legal features of the functioning of cultural institutions are determined, positive experience is listed.

Scientific novelty. Measures are proposed to improve the state policy in the sphere of relations arising in the process of creating, using and protecting the results of cultural activities.

Key words: state management in the sphere of culture, powers of local government in the sphere of culture, financing of cultural institutions.

Культура представляет собой неотъемлемую часть духовной деятельности человека и общества, демократические традиции правового государства. Управление в сфере культуры получило свое отражение не только на федеральном уровне, но также на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Авторы уделяют особое внимание особенностям и проблемам реализации системы государственного управления в сфере культуры на региональном и местном уровнях. Предложены меры по совершенствованию государственной политики в сфере отношений, возникающих в процессе создания, использования и охраны результатов культурной деятельности.

Основным регулятором государственного управления в области культуры является правовое регулирование, поскольку именно государство в лице федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления влияет на культурное развитие граждан и общества в целом. «Целью государственной политики в сфере культуры признается развитие и реализация культурного и духовного потенциала общества в целом и каждой личности» [1]. Основным нормативным правовым актом в области культуры являются «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) [2]. На уровне субъектов Российской Федерации также существуют законы, которые приняты для каждого региона. В частности, в Свердловской области действует Областной закон от 22 июля 1997 года № 43-ОЗ «О культурной деятельности на территории Свердловской области» [3].

На территории Российской Федерации сформирована многоуровневая система государственного управления в области культуры. В зависимости от уровня различают следующие особенности управления. На федеральном уровне определена государственная политика в области культуры и искусства, приоритеты реформирования отрасли, урегулированы вопросы финансирования федеральных учреждений культуры. На уровне субъектов Российской Федерации реализуются федеральные программы в сфере культуры и искусства, разрабатываются региональные целевые программы, например, в Свердловской области действует государственная программа «Развитие культуры в Свердловской области до 2020 года» [4], необходимые для осуществления региональной политики нормативные правовые и организационно-методические документы, предоставляется материально-финансовая, методическая и иная помощь учреждениям культуры и искусства.

С появлением местного самоуправления в Российской Федерации в регионах начали разрабатываться целевые региональные программы развития культуры. На основании Указа Президента РФ от 12 ноября 1993 года № 1904 «О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации» [5] Министерством культуры Российской Федерации совместно с регионами были разработаны региональные культурные программы. Они выступали одной из форм реализации культурной политики государства, которая, прежде всего, нашла отражение в уменьшении влияния государства на сферу культуры и искусства в регионах. Следовательно, муниципалитеты становились одним из основных субъектов развития культуры и искусства государства. Важная роль отводилась приоритетам культурной политики в каждом субъекте РФ.

Политика органов местного самоуправления в сфере культуры строится на основе общих принципов государственной политики.

Бурлака С. Н., Вилачева М. Н.

Согласно гл. 3 Федерального закона №131 от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к перечню вопросов местного значения также относятся вопросы культурного развития населения. Органы местного самоуправления обязаны обеспечить «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении» (ст. 14) [6]. Помимо этого полномочия органов местного самоуправления в области культуры определены ст. 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре.

В Федеральном законе №131-ФЗ конкретно определены виды деятельности в области культурной деятельности, которые должны находиться в ведении местных органов власти. Так, в отношении досуга законодатель закрепляет, что к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесены «вопросы организации библиотечного обслуживания населения; создания условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; охраны и сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения; обеспечения условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта; создания условий и организации обустройства мест для массового отдыха населения; оказания содействия в установлении опеки и попечительства над нуждающимися жителями поселения, в соответствии с федеральным законом» [6].

Несмотря на положительные стороны анализируемых статей Федерального закона №131-ФЗ, следует констатировать, что и он не решает ряд проблем местного самоуправления. Это касается таких вопросов, как распределение собственности между федеральной, региональной и местной властями, необеспеченность поселений финансовыми средствами для содержания учреждений культуры и тому подобное.

Реализация современной культурной политики в регионах и муниципалитетах связана с большими трудностями объективно-субъективного характера. Так, по-прежнему недооценивается роль культуры в решении социально-экономических вопросов, в повышении качества жизни населения, что находит отражение в самой низкой в стране средней заработной плате работников социально-культурной сферы, стремлении некоторых руководителей муниципалитетов упразднить органы культуры. Небольшие средства выделяются на развитие культуры, ее ресурсной базы. Не создаются должные социально-экономические условия для закрепления выпускников вузов, хотя в сельских учреждениях культуры половина работающих специалистов не имеют специального образования.

Следует отметить, что большинство учреждений культуры находятся в муниципалитетах. В собственности муниципальных образований находятся многие объекты культурного наследия среди них памятники истории и культуры. Из этого следует, что культура зарождается и сосредотачивается именно на территории городских и сельских поселений, где необходимо обеспечить условия для реализации услуг в области культуры жителям этих поселений. Одним из путей решения данной проблемы сможет послужить объединение мелких городских и сельских учреждений культуры в крупные культурные комплексы. Они могут быть созданы на основе аккумулирования местных финансовых ресурсов.

Современные тенденции управления в области культуры предполагают переход к программно-целевым методам финансирования деятельности организаций культуры. На уровне местного самоуправления в решении проблем, стоящих перед культурой и искусством, поможет государственно-частное партнерство. Заинтересованность частного капитала принимать участие в проектах на основе государственно-частного партнерства, связанных с развитием сферы национальной культуры, искусства и культурного наследия, и разработки критериев, позволяющих оценить эффективность реализации данных проектов, в составе культурной деятельности и объектов национальной культуры и культурного наследия по критерию материальной составляющей. Развитие инвестирования культурных проектов, социальных и просветительских программ поможет увеличить долю внебюджетного финансирования в данной сфере.

Основаниями такого подхода к решению проблем в области культуры и искусства является реформа местного самоуправления, которая выступает одной из основ конституционного строя Российской Федерации, меняющей социально-культурную обстановку конца прошлого столетия. Сущность системы местного самоуправления является выборность ее органов. В свою очередь это ведет к расширению демократических принципов государственного управления,

созданию условий для формирования полноценного гражданского общества.

Большинство социально-культурных процессов берет начало именно на уровне муниципалитетов. Они выражаются посредством нравственных и идеологических предпочтений населения. Их значимость возрастает в связи с высокой концентрацией основных социально-культурных ресурсов на уровне муниципального образования.

«В структуре учреждений культуры России 90% составляют муниципальные организации культуры. Основная их часть расположена в сельской местности. 40% от общего числа жителей муниципальных образований регулярно посещает учреждения культуры. Обусловленная реформой организационная, финансовая и хозяйственная самостоятельность муниципальных образований ведет к революционному по своей сущности переходу от управления (администрирования) к самоуправлению в области культуры. Впервые деятельность в этой сфере общественных отношений получает возможность раскрыть себя не только в теории, но и на практике как социально-культурная самодеятельность, как инициативное – «за свой счет и под свою ответственность» – движение непосредственно местного населения в социально-культурной сфере» [7].

В действительности ситуация выглядит более серьезной. В связи с недостаточным финансированием бюджетных средств многие муниципальные образования ликвидируют учреждения культуры, что приводит к делению их на мелкие сетевые единицы, которые не могут быть зарегистрированы в качестве самостоятельных учреждений культуры, а значит, отсутствуют требования для расходных обязательств. Исходя из этого, закрываются как районные органы управления культурой, так и библиотеки, клубы, центры культуры, информационно-методические центры. Анализ данных статистики позволяет спрогнозировать разрушение существующей сети муниципальных учреждений культуры при условии протекания негативных тенденций, которые наблюдаются в социально-культурной сфере в целом. Это происходит, несмотря на то, что для сохранения культурного потенциала страны на федеральном уровне принята Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы)» [8].

Для решения вопросов культурного развития муниципальных образований требуется вмешательство со стороны государства в лице органов государственной власти. Поскольку очевидно, что полномочия органов местного самоуправления в области культуры и искусства не подкреплены финансовой составляющей со стороны государства. Имеющихся бюджетных средств не достаточно. С одной стороны, государство наделяет регионы и муниципалитеты большими правами в области культуры, а с другой – обязывает их самих искать денежные средства на реализацию этих прав.

Что касается меценатства и благотворительности, то Федеральный закон от 04 ноября 2014 г. №327-ФЗ «О меценатской деятельности» [9] позволяет создавать целевые капиталы в сфере культуры, но целевые фонды в этой области развиваются медленно. Не в последнюю очередь потому, что благотворительные фонды не могут оказывать музеям, театрам, библиотекам такого рода поддержку. На наш взгляд, необходимо разработать стандарт культурного развития муниципальных образований различных видов и обеспечить его финансирование со стороны государства.

Тем не менее, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях накоплен определенный положительный опыт реализации государственной культурной политики в условиях местного самоуправления. Уже почти во всех регионах страны, во многих муниципалитетах, отдельных поселениях разработаны программы развития культуры, в содержании которых отражены государственные и местные приоритеты. Значительная работа проводится по реализации государственной культурной политики по сохранению памятников истории и культуры, развитию народной культуры. Осуществляется реорганизация системы управления на основе Федерального закона №131-ФЗ, усиливается внимание подготовке и переподготовке кадров. Осуществляется адаптация культуры к рыночным условиям, создаются новые культурно-досуговые учреждения.

К числу положительных явлений последних лет следует отнести и то, что процесс разрушения культуры был остановлен, поскольку проводится значительная работа по сохранению памятников истории и культуры, укрепляются межрегиональные и межнациональные связи внутри страны, утверждается принцип свободы творчества, осуществляется деидеологизация культуры, развиваются международные культурные связи, создаются частные культурно-досуговые учреждения.

В настоящее время для многонациональных регионов России культура является важнейшим средством поддержания мирных взаимоотношений, и поэтому все более приобретает политический характер. Так, при рассмотрении вопросов укрупнения, объединения регионов России население волнует, прежде всего, не экономические вопросы, а сохранение их национально-культурного статуса. Таким образом, затронутые нами аспекты теории и практики государственной и региональной культурной политики не исчерпывают все проблемы культурной жизни России, проблем регионального и местного самоуправления. Предстоит большая и сложная работа по анализу и научному осмыслению накопленного положительного опыта на всех уровнях власти.

Литература:

1. Стратегические ориентиры экономического развития России / СПб.: Алетейя. 2010. 664 с.
2. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Закон Российской Федерации (утв. ВС РФ 09.10.1992 №3612-1) (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. №248. 17.11.1992.
3. О культурной деятельности на территории Свердловской области: Областной закон от 22 июля 1997 года №43-ОЗ (ред. от 28.03.2016) // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. №7 (1997). Ст. 1060.
4. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие культуры в Свердловской области до 2020 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года №1268-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. №10-5 (2013). Ст. 1978.
5. О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации [электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 12 ноября 1993 г. №1904 (ред. от 07.06.2013). Доступ из справ. – правовой системы "КонсультантПлюс".
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ.2003. №40. Ст. 3822.
7. *Еремян В. В., Ежевский Д. О.* Правовое регулирование муниципальной культурной политики в современной России // Административное и муниципальное право. 2008. №8.
8. О федеральной целевой программе «Культура России (2012–2018 годы)»: Постановление Правительства РФ от 03 марта 2012 года №186 (ред. от 28.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2012. №13. Ст. 1516.
9. О меценатской деятельности: Федеральный закон от 04 ноября 2014 года №327-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. №45. Ст. 6137.

References

1. Strategic guidelines for the economic development of Russia / St. Petersburg: Aleteya. 2010. 664 p.
2. The Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Culture: The Law of the Russian Federation (approved by the RF Armed Forces on 09.10.1992 №3612-1) (as amended on 29 July 2012) // Rossiyskaya Gazeta. №248. 17 November 1992.
3. On cultural activities in the Sverdlovsk region: Oblast Law of 22 July 1997 №43-OL (Edited on 28 March 2013) // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 1997. №7 (1997). Art. 1060.
4. On the approval of the state program of the Sverdlovsk region "The development of culture in the Sverdlovsk region until 2020": Resolution of the Government of the Sverdlovsk region of 21 October 2013 №1268-PP // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 2013. №10-5 (2013). Art. 1978.
5. On additional measures of state support for culture and art in the Russian Federation [e-resource]: Presidential Decree of 12 November 1993 №1904 (as amended on 07.06.2013). Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus".
6. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 №131-FL (as amended on 29 July 2017) (as amended and supplemented, effective from 10 August 2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. №40. Art. 3822.
7. *Yeremyan V. V., Ezhevsky D. O.* Legal regulation of municipal cultural policy in modern Russia // Administrative and municipal law. 2008. №8.
8. On the federal target program "Culture of Russia (2012–2018)": Resolution of the Government of the Russian Federation of 3 March 2012 №186 (Edited on 28 July 2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2012. №13. Art. 1516.
9. On patronage: Federal Law of 4 November 2014 №327-FL // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2014. №45. Art. 6137.