



УДК 342.951  
ББК 67.401.12

## ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

**Сергей Николаевич Братановский**

Доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного и финансового права,  
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова  
bratfoot@mail.ru  
Стремянный пер., 36, 117957 г. Москва, Российская Федерация

**Милена Сергеевна Братановская**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права,  
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова  
bratfoot@mail.ru  
Стремянный пер., 36, 117957 г. Москва, Российская Федерация

**Аннотация.** В научной публикации рассматриваются правовые и организационные проблемы развития культуры и искусства в России. Анализируются международные документы, отечественное законодательство, посвященное сохранению и распространению культурных ценностей, а также мнения ведущих исследователей в этой области. Предлагается авторское видение и решение актуальных проблем, препятствующих эстетическому воспитанию и духовному самосовершенствованию граждан.

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, культура, образование, полномочия, права и свободы граждан, объекты культурного наследия, памятники истории и архитектуры.

Культурная среда сегодня становится ключевым понятием современного общества и представляет собой не отдельную область государственного регулирования, а сложную и многоуровневую систему, внутри которой решение проблем может быть только комплексным, учитывающим множество смежных факторов и соединяющим усилия разных ведомств, общественных институтов и бизнеса [2, с. 175].

Российская Федерация обладает огромным культурным потенциалом, но этот потенциал до сих пор используется не в полной мере. Реализуемый комплекс государственных мер при положительной динамике отдельных показателей, отмеченной за последние 10 лет,

пока не оказал решающего позитивного влияния на ситуацию в культуре, позиции которой были серьезно подорваны в 1990-е годы. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [9], главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев общества, а также противоправные посяательства на объекты культуры.

Поэтому приоритетом государственной политики в области культуры является решение следующих задач:

1) воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;

2) развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;

3) сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;

4) поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества.

Особую значимость для государства имеет сохранение культурной самобытности соотечественников, проживающих за рубежом, так как в результате исторических событий российские соотечественники оказались распределены по различным государственным образованиям. Российская диаспора, вторая по величине в мире, составляет около 30 млн человек, из которых около 20 млн проживают в странах СНГ и Балтии. Крупнейшее зарубежное этнокультурное образование в силу исторических и политических причин является в значительной степени разобщенным, чему способствует позиция некоторых государств, направленная на ассимиляцию либо маргинализацию российских соотечественников, создание преград на пути их самоорганизации и консолидации. Положение русскоязычного населения в некоторых странах ближнего зарубежья остается фактором, существенно осложняющим развитие отношений с указанными государствами. Соотечественники в странах СНГ и Балтии испытывают трудности в реализации гражданских прав, не всегда имеют возможность влиять на принятие решений, касающихся положения российской диаспоры.

Серьезную озабоченность вызывает вытеснение русского языка из образовательной, культурной, общественной и повседневной жизни стран, еще недавно являвшихся частью русскоязычного пространства. Общей тенденцией для стран Балтии и СНГ, кроме Белоруссии, является сокращение количества русскоязычных школ (в среднем в 2–3 раза, в

некоторых странах в 10 раз) и отрицательная динамика числа тех, кто считает русский язык родным. Позитивным явлением в развитии русскоязычной диаспоры в последние годы стало формирование социально адаптированной ее части, заинтересованной в сохранении духовных и культурных связей с Россией. При организации системного взаимодействия с частью диаспоры, заинтересованной в экономическом, культурном, информационном сотрудничестве с российскими органами власти и организациями, появляются не только мощный инструмент реализации российских интересов, но и внутренние условия для финансовой, социальной и политической поддержки остальных слоев диаспоры.

В целях консолидации и поддержки российских соотечественников за рубежом на федеральном уровне ведется системная институциональная работа: созданы Правительственная комиссия по работе с соотечественниками за рубежом, специальный департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Реализуется федеральная программа работы с соотечественниками за рубежом, Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [8].

Регулярно под эгидой Министерства иностранных дел Российской Федерации проводятся всемирные и региональные конгрессы соотечественников. Основные принципы и цели государственной политики в отношении соотечественников за рубежом закреплены в Федеральном законе от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [10], в соответствии с которым в работе по поддержке соотечественников за рубежом активно участвуют субъекты РФ. Примером такого участия могут стать мероприятия, которые осуществлялись в период с 2011 по 2013 г. правительством Ленинградской области. К числу таковых относятся:

1) участие творческих коллективов Ленинградской области в программах Дней Ленинградской области в местах компактного проживания соотечественников;

2) организация показа спектаклей ЛОГУК «Драматический театр “Комедианты”» по произведениям русской классики на русском языке для соотечественников;

3) участие ЛОГУК «Драматический театр “Комедианты”» в Международном фестивале детских спектаклей;

4) проведение творческих мастер-классов ведущих специалистов ГОУ СПО «Ленинградский областной колледж культуры и искусства»;

5) организация и проведение историко-просветительских музыкальных программ в странах компактного проживания соотечественников;

6) организация стажировок на базе ГОУ СПО «Ленинградский областной колледж культуры и искусства» для руководителей творческих групп соотечественников;

7) организация участия соотечественников и созданных ими организаций в Губернских чтениях в ЛОГУК «Ленинградская областная универсальная научная библиотека» и др. [4, с. 11–26].

Координацию деятельности в области культурной поддержки соотечественников за рубежом осуществляет Федеральное агентство с международными общественными организациями, объединяющими представителей русскоязычной диаспоры за рубежом (Россотрудничество). Вместе с тем сохранение культурных связей проживающих за рубежом соотечественников с нашей страной сегодня нуждается в иных, более результативных подходах. Основные причины – ситуация на Украине, поддержка странами Запада и США антироссийской пропаганды. Как нам представляется, необходимо на законодательном уровне ограничить действия международных и зарубежных организаций, направленных на искажение информации об участии России в сирийской и украинском конфликтах.

К проблемам, заслуживающим внимание, следует отнести приобщение граждан к культуре и искусству. Важной гарантией реализации права на приобщение к культурным ценностям является обеспечение со стороны го-

сударства равного доступа к культурным ценностям всем категориям граждан, в том числе инвалидов и маломобильных групп населения [11]. В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн инвалидов, что составляет около 8,8 % населения страны. В 2008 г. Россия подписала Конвенцию о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г., в 2012 г. ее ратифицировала [1, с. 5–9], что является показателем готовности страны к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов. Согласно Конвенции государства-участники должны принимать надлежащие меры для обеспечения инвалидам наравне с другими гражданами доступа к физическому окружению (здания и сооружения, окружающие человека в повседневной жизни), транспорту, информации и связи, а также другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения. Статья 30 Конвенции закрепляет право инвалидов участвовать наравне с другими в культурной жизни. Для обеспечения этого права государство принимает все надлежащие меры, чтобы инвалиды имели доступ:

1) к произведениям культуры в доступных форматах;

2) телевизионным программам, фильмам, театру и другим культурным мероприятиям в доступных форматах;

3) таким местам культурных мероприятий или услуг, как театры, музеи, кинотеатры, библиотеки и туристические услуги, а также, в наиболее возможной степени, к памятникам и объектам, имеющим национальную культурную значимость.

Также государства – участники Конвенции:

– принимают надлежащие меры к тому, чтобы наделять инвалидов возможностью развивать и использовать свой творческий, художественный и интеллектуальный потенциал не только для своего блага, но и ради обогащения всего общества;

– предпринимают в соответствии с международным правом все надлежащие шаги для обеспечения того, чтобы законы о защите прав интеллектуальной собственности не становились неоправданным или дискримина-

ционным барьером для доступа инвалидов к произведениям культуры.

Инвалиды имеют право наравне с другими на признание и поддержку их особой культурной и языковой самобытности, включая жестовые языки и культуру глухих [11].

Вместе с тем в нашей стране отмеченные тезисы Конвенции в полном объеме не реализованы. По причине наступившего в 2014 г. экономического кризиса заморожены многие федеральные и региональные государственные программы развития культурной инфраструктуры для инвалидов, приостановлено выделение денежных средств на создание беспрепятственного доступа инвалидов и лиц с ограниченными возможностями к социально и культурно значимым объектам.

В общеобразовательных учреждениях не реализуются востребованные сегодня программы художественного и эстетического воспитания несовершеннолетних. Недостаточно подготовленных для этой области педагогов, особенно остро эта проблема стоит в сельской местности. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [12] в ч. 1 ст. 87 закрепляет, что в целях формирования и развития личности в соответствии с семейными и общественными духовно-нравственными и социокультурными ценностями в основные образовательные программы могут быть включены, в том числе на основании требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, учебные предметы, курсы, дисциплины (модули), направленные на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, о нравственных принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), или альтернативные им учебные предметы, курсы, дисциплины (модули). Однако данное законодательное требование не реализуется по причине отсутствия по факту подобной альтернативы в общеобразовательных организациях [5, с. 38–49].

В целях сохранения и развития сложившейся в России системы образования в сфере культуры и искусства, эстетического воспитания, профессионального и общего художественного образования во всех типах и видах

образовательных учреждений для формирования созидательной, творческой личности министерства культуры и образования Российской Федерации с участием заинтересованных организаций разработали и в соответствии с поручением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № ВМ-П8-17779 утвердили Концепцию художественного образования в Российской Федерации [7]. В ней указываются проблемы, с которыми сталкивается образование:

1) недооценка в социальной практике роли эстетического сознания, художественной культуры как влиятельных факторов динамического развития общества;

2) культурный нигилизм значительной части молодежи, когда ценности высокого искусства и их эталонная роль в культуре подвергаются сомнению или даже отрицаются;

3) усиление разрыва между массовой школой и высокой культурой, которая приобретает все более элитарный характер;

4) второстепенная роль, которая отводится предметам художественно-эстетического цикла в общем образовании на всех его ступенях;

5) распространение платных форм обучения на фоне низкого уровня жизни основной части населения, невозможность приобретения специальных инструментов, современных технических средств и материалов, что становится препятствием на пути получения образования в области искусства части одаренной молодежи;

6) чрезвычайно слабая материально-техническая и кадровая обеспеченность художественного образования, особенно в рамках общеобразовательного процесса.

Содержание и методологические принципы художественного образования должны соответствовать актуальным задачам развития российского общества, мирового культурного процесса, способствовать всестороннему удовлетворению духовных запросов личности.

Содержание художественного образования включает:

– формирование культурно-исторической компетентности, подразумевающей изучение теории и истории искусства разных эпох и народов;

– формирование художественно-практической компетентности, подразумевающей

овладение средствами художественной выразительности различных видов искусств;

– формирование художественного вкуса и оценочных критериев в контексте духовно-нравственных и эстетических идеалов.

Реализация содержания художественного образования происходит на трех уровнях:

1) формирование отношения к культуре как к важнейшему условию свободного и разностороннего развития собственной личности;

2) формирование потребности в полноценном художественном общении с произведениями различных видов искусств на основе их адекватной эстетической оценки;

3) формирование навыков самостоятельной художественной деятельности, восприятия этой деятельности как неотъемлемой части своей жизни.

Как представляется, данные аспекты должны найти отражение прежде всего в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В заключение нашего исследования хотелось бы остановиться еще на одной проблеме. В соответствии со ст. 53 Закона РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [6] при передаче здания, в котором размещена организация культуры, другим предприятиям, учреждениям и организациям (в том числе религиозным) государственные органы, осуществляющие передачу, обязаны предварительно предоставить организации культуры равноценное помещение. По этому положению часто возникают споры между организациями культуры и организациями, которым должны быть переданы здания [3, с. 12–13]. Так, например, православная религиозная организация «Отдел религиозного образования и катехизации Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)» обратилась в арбитражный суд г. Москвы с иском об истребовании у ФГУК «Государственный литературный музей» комплекса нежилых помещений площадью 689 кв. м, расположенных по адресу: г. Москва, ул. Петровка, д. 28/2, стр. 5–6. Исковые требования мотивированы тем, что Распоряжением Президента РФ от 14 декабря 1994 г. № 632-рп и Распоряжением Госкомимущества РФ от 17 января 1995 г.

№ 55-р комплекс зданий Высоко-Петровского монастыря был передан Московской патриархии в бессрочное и безвозмездное пользование. Однако до настоящего времени ответчик занимает спорные помещения при отсутствии каких-либо правовых оснований. ФГУК «Государственный литературный музей» был заявлен встречный иск о признании недействительным договора от 24 февраля 1995 г. № 12/32 на передачу Госкомимуществом РФ в пользование истца комплекса зданий Высоко-Петровского монастыря, являющегося федеральной собственностью.

На это Федеральный арбитражный суд Московского округа в своем постановлении от 28 февраля 2007 г. указал: при рассмотрении дела суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что в соответствии с Распоряжением Президента РФ от 14 декабря 1994 г. № 632 о передаче Московской патриархии РПЦ зданий и сооружений Высоко-Петровского монастыря учреждения культуры, использующие помещения комплекса зданий монастыря, подлежат выводу с территории монастыря после предоставления им других помещений. Заключение 24 февраля 1995 г. между Госкомимуществом РФ и Московским патриархатом договор на передачу последнему комплекса зданий и сооружений Высоко-Петровского монастыря также предусматривает использование спорных помещений учреждениями культуры до предоставления им других помещений. При этом суд апелляционной инстанции обоснованно сослался на ст. 53 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г., в соответствии с которой при передаче зданий, в которых размещены организации культуры, другим предприятиям, учреждениям и организациям (в том числе религиозным) государственные органы, осуществляющие передачу, обязаны предварительно предоставить организации культуры равноценное помещение. Исходя из представленных в деле документов апелляционный суд пришел к выводу, что до настоящего времени вопрос о предоставлении музею соответствующих его деятельности помещений не разрешен.

Из содержания Распоряжения Президента РФ от 14 декабря 1994 г. № 632-рп и положений ст. 53 Основ законодательства о культуре следует, что обязанность освободить по-

мещения Высоко-Петровского монастыря возникнет у музея только после предоставления ему других помещений взамен изымаемых. Договор от 24 февраля 1995 г., участником которого музей не является, обязательств по срокам освобождения занимаемых им помещений на него не возлагает. Поскольку обязанность по освобождению спорных помещений у музея не возникла, соответственно у патриархата не возникло и право истребовать эти помещения в принудительном (судебном) порядке [8].

Как представляется, в данной ситуации необходимо прежде всего усилить контроль за передачей и использованием объектов культурного значения, памятников истории и архитектуры, а также активно задействовать региональные министерства культуры.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Братановская, М. С. Правовая организация управления социальным обеспечением в СССР в довоенный период (1918–1941 гг.) / М. С. Братановская // История государства и права. – 2010. – № 19. – С. 5–9.
2. Братановский, С. Н. Государственное управление образованием в России / С. Н. Братановский, В. А. Юсупов. – Волгоград : ВИЭСП, 2004. – 326 с.
3. Братановский, С. Н. Государственное управление: сущностные признаки и элементы / С. Н. Братановский // Инновационное развитие российской экономики : материалы конф. – М. : Изд-во Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, 2014. – С. 12–13.
4. Братановский, С. Н. Понятие и содержание права на доступ к информации / С. Н. Братановский, С. Ю. Лапин // Гражданин и право. – 2013. – № 4. – С. 11–26.
5. Братановский, С. Н. Федеральные органы исполнительной власти в области образования: проблемы компетенционного обеспечения / С. Н. Братановский, С. А. Кочерга, М. С. Братановская // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2014. – № 4 (29). – С. 38–49.
6. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 окт. 1992 г. № 3612-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 46. – Ст. 2615.
7. Концепция художественного образования в Российской Федерации. – Доступ из информ.-правового портала «ГАРАНТ».

8. Рождествина, А. А. Комментарий к Закону Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» / А. А. Рождествина. – Доступ из информ.-правового портала «ГАРАНТ».

9. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. : (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

10. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

11. Федеральный закон «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2280.

12. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

#### REFERENCES

1. Bratanovskaya M.S. Pravovaya organizatsiya upravleniya sotsialnym obespecheniem v SSSR v dovoenny period (1918-1941 gg.) [The Legal Organization of Management of Social Security in the USSR During the Pre-War Period (1918-1941)]. *Istoriya gosudarstva i prava*, 2010, no. 19, pp. 5-9.
2. Bratanovskiy S.N., Yusupov V.A. *Gosudarstvennoe upravlenie obrazovaniem v Rossii* [Public Administration by Education in Russia]. Volgograd, VIESP Publ., 2004. 326 p.
3. Bratanovskiy S.N. Gosudarstvennoe upravlenie: sushchnostnye priznaki i elementy [Public Administration: Signs and Elements]. *Innovatsionnoe razvitie rossiyskoy ekonomiki: materialy konferentsii* [Innovative Development of the Russian Economy Conference Materials]. Moscow, Izd-vo Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki, statistiki i informatiki, 2014, pp. 12-13.
4. Bratanovskiy S.N., Lapin S.Yu. Ponyatie i soderzhanie prava na dostup k informatsii [Concept and Content of the Right for Access to Information]. *Grazhdanin i pravo*, 2013, no. 4, pp. 11-26.
5. Bratanovskiy S.N., Kocherga S.A., Bratanovskaya M.S. Federalnye organy ispolnitelnoy vlasti v oblasti obrazovaniya: problemy kompetentsionnogo obespecheniya [Federal Executive Authorities in the Field of Education: Problems of Competent Providing]. *Vestnik Evraziyskoy akademii administrativnykh nauk*, 2014, no. 4 (29), pp. 38-49.
6. Zakon RF "Osnovy zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii o kulture" ot 9 oktyabrya 1992

№ 3612-I [Law of the Russian Federation “Fundamentals of Russian Federation Legislation on Culture” of October 9, 1992 no. 3612-I]. *Vedomosti Syezda narodnykh deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii*, 1992, no. 46, art. 2615.

7. *Kontseptsiya khudozhestvennogo obrazovaniya v Rossiyskoy Federatsii* [The Concept of Art Education in the Russian Federation]. Access from reference legal system “GARANT”.

8. Rozhdestvina A.A. *Kommentariy k Zakonu Rossiyskoy Federatsii ot 09.10.1992 g. № 3612-I “Osnovy zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii o kulture”* [The Comment to the Law of the Russian Federation of October 9, 1992 no. 3612-I “Basis of the Legislation of the Russian Federation on Culture”]. Access from reference legal system “GARANT”.

9. *Strategiya natsionalnoy bezopasnosti RF do 2020 g.: (utv. Ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 12 maya 2009 № 537)* [The Strategy of Russian National Security Till 2020: (Approved by the Decree

of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 no. 537)]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2009, no. 20, art. 2444.

10. *Federalnyy zakon “O gosudarstvennoy politike Rossiyskoy Federatsii v otnoshenii sootechestvennikov za rubezhom” ot 24 maya 1999 № 99-FZ* [The Federal Law “On the State Policy of the Russian Federation in Respect of Compatriots Abroad” of May 24, 1999 no. 99-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1999, no. 22, art. 2670.

11. *Federalnyy zakon “O ratifikatsii Konventsii o pravakh invalidov” ot 3 maya 2012 № 46-FZ* [The Federal Law “On Ratification of the Convention on the Rights of the Disabled” of May 3, 2012 no. 46-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2012, no. 19, art. 2280.

12. *Federalnyy zakon “Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii” ot 29 dekabrya 2012 № 273-FZ* [Federal Law “On Education in the Russian Federation” of December 29, 2012 no. 273-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2012, no. 53 (part I), art. 7598.

## ABOUT ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF CULTURAL ACTIVITY DEVELOPMENT IN RUSSIA

**Sergey Nikolaevich Bratanovskiy**

Doctor of Juridical Sciences, Professor,  
Department of Administrative and Financial Law,  
Russian Economic University of G.V. Plekhanov  
bratfoot@mail.ru  
Stremyanny Lane, 36, 117957 Moscow, Russian Federation

**Milena Sergeevna Bratanovskaya**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Department of Administrative and Financial Law,  
Russian Economic University of G.V. Plekhanov  
bratfoot@mail.ru  
Stremyanny Lane, 36, 117957 Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The present article deals with the legal and organizational problems of cultural development and art in Russia. The international documents, the domestic legislation devoted to preservation and distribution of cultural values, as well as the opinions of the leading researchers in this area are analyzed. The article contains the author’s vision and the solution of the actual problems interfering esthetic education and spiritual self-improvement of citizens.

**Key words:** administrative law, public administration, culture, education, powers, rights and freedoms of citizens, objects of cultural heritage, historical and architectural monuments.