

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административно-правовое регулирование в сфере культуры

Исполнитель
студент группы 421-узбб _____ В. С. Тимашова

Руководитель
ст. преподаватель _____ Д. С. Васильева

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Тимашовой Вероники Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Административно-правовое регулирование в сфере культуры

(утверждена приказом от 29.03.2017 г. № 678 – уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 02 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ФЗ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): понятие и система культуры как объекта административно-правового регулирования, роль государства в сфере управления культурой, особенности организации и реализации региональной и муниципальной политики в сфере культуры.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): да

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Васильева Дарима Содномовна, ст. преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года.

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 65 с., 2 приложения, 34 источника.

КУЛЬТУРА, СФЕРА КУЛЬТУРЫ, АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ, МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Цель дипломного исследования заключается в анализе системы административно-правового регулирования деятельности организаций культуры и искусства как средства активизации культурной политики государства, формулировка основных проблемы административно - правового регулирования в развитии культуры и искусства.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- раскрыть основные виды, специфику и реализацию продуктов организаций культуры и искусства;
- проанализировать основные формы и методы административно – правового регулирования в сфере культуры, принадлежность вопросов местного значения к данной сфере общественных отношений;
- выявить основные тенденции динамики показателей деятельности государственных учреждений культуры и искусства в России и Амурской области.

В качестве объекта исследования выступают государственные организации культуры и искусства, общественные отношения в сфере государственно-правового регулирования культуры, взаимоотношения органов государственного управления в области культуры с физическими и юридическими лицами, реализующими свои права в области культуры.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе - нормативно-правовое обеспечение управления в сфере культуры, а также правоприменительная практика в указанной сфере.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие и система культуры как объекта административно-правового регулирования	9
1.1 Развитие законодательства в области культуры	9
1.2 Правовое регулирование в управлении культурой	16
1.3 Специальные методы административно-правового регулирования в сфере культуры	22
2 Роль государства в сфере управления культурой	26
2.1 Система и функции органов государственной власти в сфере культуры	26
2.2 Охрана общественных отношений в сфере культуры	33
3 Особенности организации и реализации региональной и муниципальной политики в сфере культуры	38
3.1 Министерство культуры и национальной политики Амурской области: функции и полномочия	45
3.2 Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению	45
3.3 Перспективы законопроектной деятельности в сфере культуры	59
Заключение	55
Библиографический список	60
Приложение	64

ВВЕДЕНИЕ

Культура - безграничный феномен, который в каждой сфере имеет свое определение и свой круг отношений. Для многих культура тесно связана с искусством, олицетворяя при этом науку, просвещение, прогресс. Когда мы говорим о культуре, мы подразумеваем высокую грань познания и освоения человеком доступных ему сфер жизни. Культура ума, культура речи, правовая культура, физическая культура - устоявшиеся понятия. Культура является предметом изучения многих отраслей науки, в том числе психологии, философии, искусствознания, истории. Юридическая наука также не является исключением и ставит целью изучение общественных отношений и роли права в сфере культуры.

В российском праве не существует однозначного определения понятия культура, более того, и в международном праве оно также отсутствует. Одним из самых универсальных определений термина «культура», носящим международный характер, является определение культуры как совокупности ярко выраженных черт, интеллектуальных и эмоциональных, духовных и материальных, которые характеризуют социальную группу или общество в целом.

Характер взаимоотношений государства и культуры всегда являлся предметом дискуссий в научном мире. Доминирует точка зрения в философских и культурологических исследованиях, что «культура одновременно и испытывает на себе воздействие перемен в обществе, и несет за них ответственность, связано это с тем, что коренные преобразования в обществе и государстве основательны настолько, насколько они воплощаются в культуре и, напротив, изменения в культуре основательны настолько, насколько они воплощаются в фундаменте жизнедеятельности общества и государства».

Рассматривая отношения культуры и государства, нужно отметить, что характер влияния культуры на общество поддается в первую очередь философскому, социологическому, культурологическому, педагогическому и психологическому осмыслению, а результаты и процессы влияния государства на куль-

турное состояние общества, на развитие сферы искусства и культуры могут выступать предметом и экономического исследования. Вся совокупность отношений государства и культуры, механизм его воздействия на культурные процессы, цели государства в области культуры, с одной стороны, и его реагирование на культурные потребности общества и проявления культуры - с другой, составляют суть культурной политики государства.

Оказали существенное влияние на деятельность учреждений сферы культуры преобразование экономической системы России. Последствия реформирования сферы культуры, которое затрагивает, в первую очередь, организационную форму и финансовое обеспечение учреждений и организаций могут привести к снижению эффективности деятельности учреждений культуры, к разрушению сложившейся системы культурного предложения, а это в свою очередь затруднит выполнение социальных функций отрасли. Кроме того, появление новых участников культурной деятельности, таких как негосударственные некоммерческие и коммерческие организации, влечет за собой необходимость развития существующих методов управления.

В сегодняшних условиях изменения типов существующих учреждений сферы культуры, особенно остро встает проблема сохранения всей совокупности культурных ценностей, созданных предшествующими поколениями. Поэтому для понимания важнейших задач, стоящих перед государством в настоящий переходный период особенно важно при осуществлении управления культурой учитывать исторический опыт, накопленный за период с момента осознанной постановки вопроса о государственном регулировании сферы культурой.

Актуальность исследования определяется, прежде всего, спецификой самой сферы культуры - она является неразрывной частью общественной системы и одновременно обладает самостоятельностью по отношению к ней, как и любой творческий процесс. Это создает значительные сложности в осуществлении руководства культурой, необходимость своевременного реагирования на запросы культуры на каждом новом этапе развития. Система органов управле-

ния культурой является составной частью системы управления в целом, но при этом имеет свои особенности - необходимость не только невмешательства в творческий процесс, но и создание условий, как для развития личности, так и для воспроизводства ею культурных ценностей.

В свете вышесказанного, становится очевидным, что развитие и функционирование любого государства напрямую зависит от уровня развития культуры составляющего его населения, что не возможно без надлежащего государственного управления в данной сфере.

В связи с этим особую актуальность приобретает поиск альтернативных путей реализации культурной политики государства. Необходимость поиска административно-правовых и экономических рычагов воздействия на сферу искусства и культуры вытекает из необходимости вовлечения в реализацию культурной политики не только государственных и муниципальных учреждений, но и организаций культуры и искусства, которые являются частными.

Исследование процесса государственного регулирования деятельности организаций культуры и искусства относится к числу наиболее важных и сложных направлений научного поиска. Актуальность проблемы, в частности, предопределена целым рядом задач организаций культуры и искусства, которые должны находиться в сфере жизненных интересов государства и общества:

- хранение, собирание и исследование культурных ценностей;
- содействие формированию ценностных ориентаций личности, социальных групп и общества в целом;
- создание разнообразных продуктов, способных удовлетворять культурные потребности населения.

Объектом исследования явились государственные организации культуры и искусства, общественные отношения в сфере государственно-правового регулирования культуры, взаимоотношения органов государственного управления в области культуры с физическими и юридическими лицами, реализующими свои права в области культуры.

Предмет исследования - нормативно-правовое обеспечение управления в

сфере культуры, а также правоприменительная практика в указанной сфере.

Цель исследования – анализ системы административно-правового регулирования деятельности организаций культуры и искусства как средства активизации культурной политики государства, сформулировать основные проблемы административно - правового регулирования в развитии культуры и искусства. Разработка предложений по совершенствованию нормативных актов, устанавливающих компетенцию органов управления в области культуры, как на уровне органов исполнительной власти, так и на уровне местного самоуправления.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

- раскрыть характер, основные виды, специфику и реализацию продуктов организаций культуры и искусства;
- проанализировать основные формы и методы административно – правового регулирования деятельности, компетенцию органов местного самоуправления в области культуры, принадлежность вопросов местного значения к данной сфере общественных отношений с учетом типа муниципального образования;
- выявить основные тенденции динамики показателей деятельности государственных учреждений культуры и искусства в России и Амурской области.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования анализа нормативно-правового регулирования в сфере культуры для совершенствования и приведения в соответствие с существующими реалиями и интересами отрасли в целом и каждого ее направления в отдельности. Кроме того практическая значимость может выражаться в возможном использовании разработанных предложений для реализации культурной политики государства с целью преодоления некоторых субъективных признаков кризисной ситуации в развитии культуры и искусства.

Бакалаврская работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложения.

1 ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА КУЛЬТУРЫ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО - ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1 Развитие законодательства в области культуры

Культура - социальное многозначное явление, относящееся к сфере духовной жизни. Именно это учитывается при построении системы государственного управления, что находит свое выражение в функционировании нескольких отраслевых систем.

Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» связывает понятие творчества и культуры с различными видами культурной деятельности - деятельности по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. При этом под культурными ценностями понимаются нравственные и эстетические идеалы, диалекты и говоры, языки, национальные традиции и обычаи, нормы и образцы поведения, исторические топонимы, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.¹

Культурная деятельность создает культурные блага – условия и услуги, которые предоставляются организациями, другими физическими и юридическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

Культурное достояние народов Российской Федерации представляет собой совокупность культурных ценностей, организаций культуры, которые имеют общероссийское значение и в силу этого принадлежат Российской Федерации и субъектам РФ без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием РФ. Творческие работники также относятся к культурному

¹Закон Российской Федерации от 09.10.1992 N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс] URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/(дата обращения: 18.12.2017).

достоянию, ведь именно их трудом создавались и создаются в России культурные ценности, имеющие общенациональное значение.

Творческая деятельность - создание культурных ценностей и их интерпретация. А творческий работник - физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности.

Учредитель организации культуры утверждает ее устав (положение) и изменения к нему, изменяет, заключает и расторгает контракты с руководителем в порядке, установленном законодательством, назначает на должность и освобождает от должности руководителя. Так как организации культуры могут быть учреждениями федерального, субъектов Российской Федерации или муниципального значения, соответственно уставы и положения организаций культуры утверждаются актами Правительства РФ, Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации или муниципальными органами местного самоуправления. При этом органы управления культурой выступают учредителями организаций культуры в части определения их уставных задач, создания организаций, принципов управления, структуры, назначения руководителей, а органы исполнительной власти по управлению имуществом выступают в роли учредителя этих организаций в части установления статуса управления государственным имуществом.²

Основная деятельность организаций культуры - деятельность, направленная на сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей, предоставление культурных благ населению. Если в уставе закреплено право заниматься иной, не противоречащей законодательству, деятельностью, то организации культуры могут ее осуществлять, это касается и предпринимательской деятельности, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям. Виды и формы предпринимательской деятельности определяются уставом или положением организации культуры.

Существуют многочисленные виды организаций культуры: театры и ки-

²Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: НОРМА, 2010. С. 68.

нотеатры, концертные организации и коллективы, библиотеки, музеи, выставки, дворцы культуры и дома культуры, клубы, театральные и концертные кассы, цирки, дома различных категорий творческих работников, планетарии, парки культуры и отдыха, лектории и народные университеты, экскурсионные бюро, заповедники, зоопарки, национальные парки, профессиональные творческие организации. Так в целом выглядит система культуры как объект административно - правового регулирования.

Главным механизмом государственного регулирования культуры является работа по созданию нормативно-правовой базы и ее практической реализации. Жизнь государства немыслима без последовательной реализации принципа управления через право.

Анализ отечественной практики и мирового опыта показывает, что правовое регулирование культурной жизни в любой стране имеет особенное значение, а более всего в переломные моменты общественного развития. Право в области культуры - это гарантии свободы культуры и культурной деятельности личности посредством гармонизации взаимоотношений различных субъектов культурного пространства личности, объединений граждан и государства.

Долгое время именно церковь являлась главнейшим фактором интеллектуального развития древнерусского общества, поэтому развитие получило религиозно-нравственное направление, и в течение всего московского периода не было ни одного нормативно-правового акта, затрагивающего народное просвещение и культуру.

И лишь с начала XVIII в. указы Петра I в 1718 и 1721 гг. стали заниматься регулированием культуры государства, предписывалось собирать старинные предметы, так называемые курioзные вещи. Старое оружие представляло интерес с точки зрения, как его конструкции, так и возможного использования для вооружения регулярных войск в экстренных ситуациях.³

В 1702 году Петр I приказал князю Одоевскому проверить все тайники

³Костюкович А.Ф. Законодательная база российской культуры: проблемы и перспективы // Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации РФ. 2014. С.14.

Кремля и взять на опись книги, описать и осмотреть, проверить их на целостность. Указ царя узаконил основную функцию Оружейной палаты как древлехранилища фамилии Романовых.

Первым в России документом об охране памятников культуры был указ Петра I в 1722 г., в нем говорилось о сохранении кораблей, которым предписывалось «Надлежит нам беречь остатки кораблей, яхт и галеры, а буде опустите, то взыскано будет на вас и на потомках ваших яко пренебрегших сей Указ. Петр. В Переславле в 7 день февраля 1722г».⁴

Указом Петра I «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей» была образована кунсткамера, своеобразный музей антропологии и этнографии. Хранились в Аптекарской канцелярии первоначально личные коллекции Петра I и коллекции по анатомии и зоологии.

21 января 1721 г. своим духовным регламентом император подчинил вольные типографии в Чернигове и Киеве предварительной цензуре Духовной коллегии. Было установлено, что богословские сочинения до печати должны быть представлены в коллегииум, который был обязан рассмотреть письмо, чтобы выяснить, нет ли в нем информации, наносящей вред православному мышлению. Так данным документом была нормативно закреплена государственная цензура в сфере культуры.

В 1720 – 1724 гг. Петр издает указы, по которому в Москву должны были присылаться древние рукописные книги, которые были необходимы для воссоздания исторической картины страны. Кроме того впервые на законодательном уровне был решен вопрос о формировании и пополнении книжного библиотечного фонда.

Российское правительство в начале XIX в. понимает необходимость внимания проблемам государственного регулирования культуры. Государственная политика в ту эпоху в области культуры поделилась на два основных направления. Первое направление – это попытки создать государственную систему от-

⁴ Михайлова Н.В. Историко-культурное наследие России: проблемы охраны. Ульяновск, 2004. С. 14.

расли культуры, чаще всего это происходило под давлением общественных организаций. А второе – создание инфраструктуры культуры за счет благотворительной деятельности членов императорской фамилии меценатов.

В XIX веке охраной памятников занималось Министерство внутренних дел, где в его ведомстве находились Департамент общих дел, Центральный статистический комитет и Техническо-строительный комитет. В ведении Министерства народного просвещения находились музеи, учебные заведения сферы культуры и библиотеки. Охрана церковных памятников была закреплена за Синодальным ведомством.⁵

В 1869 - 1871 гг. был разработан проект Положения об охране памятников старины, одобренный II Археологическим⁶ съездом, проходившим в Санкт-Петербурге в декабре 1871 г. и направленный в Министерство народного просвещения. Получив отзывы, в 1876 году это министерство создало особую комиссию «для обсуждения предложений о мерах к охранению памятников древности». К 1910 г. комиссией было разработано «Положение об охране древностей», внесенное в 1911 г. на рассмотрение Государственной Думы. Этот законопроект не был принят Государственной Думой, неоднократно был возвращен на доработку, в итоге к моменту февральской революции 1917 г. эта работа осталась незавершённой.

Благодаря общественному мнению и деятельности общественных учреждений было остановлено разрушение национального наследия, не смотря на то, что до революции так и не удалось принять закон в области охраны памятников культуры. Императорская семья, государственные учреждения, церковь, дворянство и купечество, городские власти принимали участие в сохранении церквей, монастырей, музеев и галерей, дворцов, крепостных сооружений.

Советское государство изначально стало принимать меры к сбережению памятников искусства и культуры. Декреты В. И. Ленина в 1918 г. положили законодательную основу советской государственной системы охраны памятни-

⁵Шестова С.М. Развитие российского законодательства об охране памятников истории и культуры// Культура: управление, экономика, право. 2009. № 2. С. 17.

⁶ Там же. С. 19.

ков культуры.

Сильно изменилось отношение к историко-культурному наследию в военное и послевоенное время. Охраной памятников стали заниматься различные государственные комитеты управления, а при Министерстве культуры образовалось Управление музеев и охраны памятников, на местах охрана памятников возлагалась на отделы культуры местных Советов. В 1966 г. было учреждено Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры.⁷

До 1992 года в сфере культуры существовал лишь один специальный закон - Закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры», который был принят в 1978 году. Но строительство новой российской государственности, происходившее формирование рыночной экономики потребовали особое внимание уделить законодательному пространству деятельности в сфере культуры.

В переходный период были приняты важные подзаконные нормативные акты, способствовавшие сохранению культуры в рыночных условиях. Среди них можно отметить, принятое 25 декабря 1990 года Постановление Верховного Совета РСФСР «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР», предусматривающее запрет на приватизацию ценностей, хранящихся в государственных музеях, архивах и библиотеках, а также их безвозвратный вывоз за рубеж.

Важную роль в сохранении отечественной культурной традиции сыграло Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 года «О мерах по социально-экономической защите культуры и искусства в условиях перехода к рыночным отношениям», согласно которому сохранялись все виды налоговых льгот для творческих союзов.⁸ Однако эти постановления не могли разрешить проблему отсутствия в государстве консолидированной системы законодательных актов, регулирующих отношения в сфере культуры.

В 1992 году были приняты «Основы законодательства Российской Феде-

⁷ Розин В.М. Анализ концепций переустройства общества и культуры, предлагавшихся в России в XX веке //Наука о культуре: Науч. инф. сборн. РГБ. 2000. №3. С. 35.

⁸Красовицкая Т.Ю. Власть и культура: исторический опыт организации государственного руководства. М., 1992. С. 187.

рации о культуре», именно в них впервые были определены права и свободы человека, народов и этнических общностей в сфере культуры. Кроме того утверждались государственные гарантии в области культуры, была разделена компетенция между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, определены принципы бюджетного финансирования культуры и регулирования экономической деятельности в этой сфере, основы участия России в международных культурных обменах.

Принятие «Основ законодательства» положило начало активной нормотворческой деятельности государства в сфере культуры. С 1992 года начинает выработываться законодательная база отрасли. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» стали стимулом интенсивной нормотворческой деятельности в сфере культуры.

Закон многократно редактировался, в настоящий документ внесены изменения Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 39 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» и статью 4 Федерального закона «О народных художественных промыслах». Изменения вступили в силу с 10 августа 2017 г. А также Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы». Изменения вступают в силу с 6 марта 2018 г.

Такова в целом картина действующего российского законодательства в области культуры. Стоит отметить, что конкретное состояние правового поля во многом определяет и приоритеты дальнейшей законодательной деятельности в сфере культуры. Как видим, за прошедшие годы сделано достаточно много в законодательном обеспечении сферы культуры. Принят целый ряд законов,

заложены основы, которые позволяют говорить о заполнении хотя бы в первом приближении тех секторов законодательного поля, которые ранее вообще были открыты. Государственная поддержка и правовое регулирование в сфере культуры способны сохранить и приумножить богатейшее культурное наследие народов России.

1.2 Правовое регулирование в управлении культурой

Законодательное регулирование области культуры осуществляют Конституция РФ, Основы законодательства о культуре, иные федеральные законы. Согласно Конституции РФ каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества. Интеллектуальная собственность охраняется законом. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.⁹

Установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития – это ведение Российской Федерации, а обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры - Правительства РФ.

Основы законодательства о культуре регулируют широкий спектр вопросов. Они определяют:

- задачи федерального законодательства о культуре и его состав;
- основные понятия области культуры и ее структуру;
- основополагающие принципы, действующие в области культуры (суверенитет РФ; равное достоинство культур народов и иных этнических общностей РФ, их прав и свобод;
- обязательность культурных аспектов в государственных программах развития).

Основы законодательства о культуре устанавливают: права и свободы

⁹Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Электронный ресурс] URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения:01.12.2017)

человека в области культуры, народов и иных этнических общностей области культуры. Кроме того определяют состав национального культурного достояния и культурного наследия народов РФ. Определяют положение творческих работников и обязанности государства в области культуры, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области культуры.

Правительство РФ, являясь высшим органом исполнительной власти, осуществляет административно-правовое и административное управление, регулирование в данной области посредством правотворческой и правоприменительной деятельности. Оно принимает многочисленные правовые акты, направленные на регулирование области культуры.

Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, воплощающие культурную политику государства и пути ее реализации, осуществляет целевое финансирование разработки и осуществления таких программ.

К центральным федеральным органам исполнительной власти в области культуры относятся:

- Министерство культуры РФ (Минкультуры РФ)¹⁰
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
- Федеральное архивное агентство (Росархив)

Центром законодательного массива, который обеспечивает правовое регулирование в сфере культуры, являются Основы законодательства Российской Федерации о культуре, которые были приняты еще в 1992 г. Основы многократно подвергались пересмотру, однако суть Основ осталась неизменной – это правовая база сохранения и развития культуры в России.

15 апреля 1993 г. № 4804-1 принят закон Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей», в его ведение находятся вопросы защиты

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 N 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» (ред. от 13.03.2017) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48104/ (дата обращения: 18.12.2017).

культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них. Закон касается как случаев постоянного, так и временного вывоза и ввоза культурных ценностей (в том числе в рамках международного культурного обмена, при организации выставок, гастролей, в целях проведения реставрационных работ или научных изысканий и т.п.).¹¹

Объектом являются культурные ценности – это движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, созданные гражданами Российской Федерации, имеют важное значение, и созданные на территории РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства. Помимо этого, это еще и культурные ценности, обнаруженные на территории Российской Федерации или приобретенные этнологическими, археологическими, и другими научными экспедициями с согласия компетентных властей страны. Это также культурные ценности, появившиеся в результате добровольных обменов или полученные в качестве дара.

Следующий федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», устанавливает правовую базу для сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации. Субъектом правоотношений является библиотека как культурное, информационное, образовательное учреждение, в основе которого находится фонд тиражированных документов, предоставляющий во временное пользование физическим и юридическим лицам.¹²

Регулирование деятельности общедоступных библиотек, осуществляющих основные виды библиотечного обслуживания бесплатно – это и есть основная задача Закона. С 1 января 2015 года общедоступные библиотеки получили им право создавать единичные копии находящихся в их фондах произведений, в том числе в электронной форме в целях восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров произведений, а также для предоставления экземпляров другим общедоступным библиотекам утратившим аналогич-

¹¹Закон Российской Федерации от 15.04.1993 N 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1905/ (дата обращения: 25.12.2017).

¹²Федеральный закон от 29.12.1994 N 78-ФЗ «О библиотечном деле» (ред. от 03.12.2016) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5434/ (дата обращения: 22.12.2017).

ные экземпляры. Эти меры были необходимы для обеспечения сохранности и доступности для пользователей изношенных, испорченных экземпляров ветхих, дефектных.

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», призван регулировать отношения, появляющиеся в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов, направлен на содействие охране произведений архитектуры, развитие архитектурного искусства, памятников культуры и истории, а также природных ландшафтов. Он определяет права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, занимающихся архитектурной деятельностью, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников, заказчиков, подрядчиков, архитектурных объектов.

13

Еще одним действующим и весомым законом является федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», он устанавливает особенности правового положения музеев в Российской Федерации и Музейного фонда Российской Федерации. Сами основы содержат две специальные нормы в отношении музейного дела. В ст. 12 Основ закрепляется право лиц, не достигших 18 лет, на бесплатное посещение музеев один раз в месяц в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (который распространяется не только на государственные, но и иные музеи), а также ст. 26 Основ устанавливает обязанность государства по обеспечению целостности общероссийского музейного фонда.¹⁴

Объектами правоотношений являются Музейный фонд Российской Федерации, его государственная и негосударственная части, входящие в него коллекции и предметы. Закон устанавливает особое правовое положение объектов

¹³ Закон Российской Федерации от 26.05.1996 N 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10496/ (дата обращения: 25.12.2017).

¹⁴ Административное право Российской Федерации // Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. М., 2010. С. 210.

музейной деятельности и особый порядок совершения сделок с ними. Так, музейные предметы и коллекции, включенные в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, являются государственной собственностью и закрепляются за музеями и иными учреждениями на праве оперативного управления и не подлежат отчуждению. Исключением являются случаи разрушения, утраты или обмена их на другие музейные предметы и музейные коллекции.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», следит за основами государственной политики в отношении национальной кинематографии. Была создана Единая федеральная автоматизированная информационная системы сведений о показах фильмов в кинозалах, введение альтернативного порядка оказания государственной финансовой поддержки производства и проката национальных фильмов в виде субсидий из федерального бюджета.

Следующим мы рассмотрим Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», регулирующий отношения в сфере народных художественных промыслов как форме народного творчества народов Российской Федерации. Закон охраняет возрождение, сохранение, и развитие народных художественных промыслов.

Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации. Считается самым техническим из всех правовых актов в области культуры, он полностью соответствует мировой практике защиты интересов государств – победителей. Организована работа по возвращению незаконно вывезенных культурных ценностей во время вооруженных конфликтов, возврату подлежат только ценности, незаконно и насильственно изъятые, вывезенные неприятельскими государствами. Спецификой Закона является также то, что в нем содержатся нормы, гарантирующие право собственности ныне независимых государств на перемещенные ценно-

сти.¹⁵

Важным является также федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», который регулирует отношения в области использования, сохранения, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Этот Закон затрагивает материальную часть отечественной культуры. Однако главной проблемой остается разделение прав на объекты культурного наследия на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Закон разграничивает вопросы собственности от вопросов охраны, устанавливая независимую от принадлежности систему категорий объектов культурного наследия – федерального, регионального и местного (муниципального) значения. Кроме того, предусмотрено право признавать памятники особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, это право закреплено за Правительством Российской Федерации. Также существует возможность их включения в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Одним из важных нововведений закона является установление категорий зон охраны, и деления на охранную зону. Охранной зоной является территория, в пределах которой устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зону охраняемого природного ландшафта.

В заключении хочется обратить внимание и на федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», регулирующий отношения в сфере комплектования, организации и хранения, использования и учета документов Архивного фонда Российской Федерации. Вопрос об отнесении архивного дела к сфере культуры являлся долгое время спорным, это связано с тем, что из документов, составляющих Архивный фонд

¹⁵ Викторов А.Ш. Исторические и социальные тенденции развития общенаучных исследований художественного творчества в России. //Вестник Московского университета. 1998. №4. С. 155-168.

Российской Федерации, по содержанию непосредственно к культуре относится меньше одного процента, а вот Федеральное архивное агентство было передано в ведение Министерства культуры Российской Федерации в 2004 г.¹⁶ В настоящее время не входит в состав Минкульта, является компетентным органом, осуществляющим предоставление apostilia в РФ на архивных справках, архивных выписках и архивных копиях, подготовленных федеральными органами государственной власти и федеральными государственными архивами. С 04.04.2016 руководство деятельностью Росархива осуществляет Президент РФ.

Однако частью Архивного фонда Российской Федерации являются особо уникальные и ценные документы, которые имеют непреходящую культурно-историческую и научную ценность, особую важность для общества и государства и в связи с этим подвергнутые особому режиму учета, хранения и использования подобно предметам Музейного Фонда Российской Федерации и книжным памятникам.

Рассмотрев основные законы в сфере культуры можно сделать вывод, что они достаточно многочисленны и разноплановы, но все же они постоянно будут нуждаться в корректировке. Эта и необходимость диктуется приведением в соответствие с международным законодательством, и необходимостью пересмотра устаревших норм, а также с появлением в современном мире новых видов правоотношений.

1.3 Специальные методы административно-правового регулирования в сфере культуры

При организации государственного управления в понятие «культура» вкладывается более узкий смысл, означающий одну из отраслей социально-культурного строительства. Значение последней заключается в том, что, как свидетельствует мировой опыт, не может быть сильного государства без уважения и сохранения исторических традиций и культурного наследия, поощрения и развития искусства, свободы творческой деятельности, без обеспечения

¹⁶Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (18.06.2017) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1406/ (дата обращения: 13.01.2017).

возможностей для граждан широко пользоваться культурными благами.

Управление культурой - это распорядительная и исполнительная деятельность компетентных государственных органов для реализации политики государства в области практического осуществления культурно-воспитательной функции государства, культурного развития.

Рассмотрим способы государственного регулирования деятельности в сфере культуры. Первый - финансирование. Многие виды исполнительского искусства, как театральное искусство, филармоническая музыка, во всем мире поддерживаются государством. Государства, которые хотят сохранения своего национального кинематографа, поддерживает Экранное искусство. Почти в каждой стране существуют финансируемые государством средства массовой информации - телевизионные радиостанции и каналы. Различные формы государственной поддержки применяются в отдельных странах по отношению к деятельности в других секторах сферы культуры.

Второй - регулирование. Так как в культурной деятельности высокая степень творческой составляющей, то в сфере культуры государство редко устанавливает стандарты качества предоставляемых благ. В свою очередь предметом государственного регулирования в сфере культуры могут выступать: отдельные характеристики производимых продуктов и предоставляемых услуг, квалификационные и материальные условия осуществления определенных видов деятельности, экономические условия осуществления культурной деятельности (распределение цены, дохода, уровень концентрации производства).¹⁷

Государство устанавливает требования к материальным и квалификационным условиям по отношению ко многим видам деятельности в сфере культуры. Такие требования могут относиться к уровню профессиональной подготовки работников, к наличию оборудования, помещений, и т.п. Подобные требования служат предупреждением нанесения ущерба законным интересам, правам и здоровью граждан, в обеспечении условий потребления соответствующих видов благ, а также призваны обеспечить сохранность предметов, представляю-

¹⁷Смирнов И. Т. Обновление культуры: проблемы и перспективы. М.: «РАУ». 2008. С. 25-27.

щих культурную ценность.

В качестве основного механизма выполнения устанавливаемых требований используется механизм лицензирования. Государство устанавливает разрешительный порядок получения права на осуществление некоторых видов деятельности в сфере культуры. Это музейная деятельность, реставрационные работы, публичный показ кино- и видеофильмов, радио- и телевидение, книгоиздание и др. Если соискатель обладает помещениями, оборудованием, уровнем квалификации, необходимые установленным лицензионным требованиям, то им такая лицензия выдается.

Государство может регулировать отдельные характеристики культурных благ. В качестве оснований для такого регулирования используются ценностные представления. В тоталитарных государствах возможен был лишь жесткий контроль, существовала цензура содержания распространяемой информации и культурных благ. В демократических странах наоборот стали рассматривать свободу художественного творчества и слова. Почти во всех странах государству запрещается вмешиваться в содержание деятельности создателей культурных и информационных продуктов, ограничено распространение аудиовизуальной продукции и изданий, пропагандирующей секс и насилие. Другим примером в целях поддержки национальной культуры является установление требований к структуре теле- и радиовещания, которое практикуется во многих европейских странах.

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, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», «О библиотечном деле», «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», о них мы говорили подробно в предыдущем пункте.

Но помимо них разработаны стандарты качества предоставления государ-

ственных услуг на уровне субъектов РФ. Все перечисленные нормативно-правовые акты содержат определенные подходы к оценке деятельности государственных учреждений культуры в части оказания госуслуг.

Предметом государственного регулирования выступают цены на услуги, предоставляемые государственными организациями культуры, в особенности получающими государственные субсидии. Регулирование цен производится с целью обеспечить доступность соответствующих услуг для различных категорий населения. Некоторые виды культурных благ могут предоставляться населению или его отдельным категориям (детям, инвалидам, пенсионерам) бесплатно. Практикуется применение льготных цен для разных групп потребителей.

Подготовка кадров - система профессионального обучения и профессиональной переподготовки специалистов в сфере культуры и искусства, осуществляемая в государственных образовательных учреждениях (средних и высших специальных учебных заведениях, на курсах повышения квалификации), и контроля за соблюдением соответствующих государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях и организациях вне зависимости от формы их собственности и ведомственной принадлежности (лицензирование, аккредитация).

2 РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ КУЛЬТУРОЙ

2.1 Система и функции органов государственной власти в сфере культуры

Несомненно, что в современном мире государство и культура тесно связаны. И если в XX в. в России возможности культуры использовались исключительно для идеологических целей, то в настоящее время, кроме этого, мы видим сотрудничество органов государственной власти и представителей культурной сферы. Видна явная тенденция на усиление роли культуры в общественной жизни, а также на увеличение доли внимания государства к существующим проблемам в сфере культуры, при этом, к сожалению, этого недостаточно не только для ее поддержания, но главное - для ее развития.

Существует два основных направления социокультурного регулирования государством культурной жизни общества в России. Первый - поддержание и развитие существующих культурных институтов и учреждений, второй - создание новых и инновационных форм культурной деятельности.

Конституция Российской Федерации закрепила как самостоятельную ценность уважение к культуре и традициям народов России, право на участие в культурной жизни. При этом его реализация возможна только при активной позиции гражданина путем обязательного участия его в культурной жизни, а также личного вклада в развитие культуры страны.¹⁸ Управление в сфере культуры осуществляется во исполнение государством конституционных прав граждан на участие в культурной жизни. Перед государством стоит множество задач: обеспечить охрану и учет культурного наследия, осуществлять моральную и материальную поддержку социальных институтов, а также обеспечить общедоступность музеев, библиотек, концертных залов, театров, и других центров национальной и общечеловеческой культуры.¹⁹

Целью Российского государства и общества на современном историче-

¹⁸Есаков В.А. Государственная и общественная экономическая поддержка культуры // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 4. С. 8 - 12.

¹⁹Есаков В.А. Характер, цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях // Культура: управление, экономика, право. 2007. № 3. С. 9 - 17.

ском этапе является единая, сильная, независимая во всех отношениях Россия, но при этом открытая для взаимодействия и сотрудничества со всеми государствами, народами, культурами. Именно поэтому четко сформирована задача последовательно реализуемой государственной культурной политики. Так как Россия многонациональна, многоэтнична, то это обусловило исторически сложившуюся роль культуры как главного инструмента передачи и воспроизводства традиционных нравственных ценностей российского общества, источник гражданской идентичности.

Цель государственной культурной политики - духовное, культурное, национальное самоопределение России, объединение российского общества и формирование самостоятельно мыслящей, творческой, нравственной, ответственной личности на основе использования всего потенциала отечественной культуры. Содержанием современной государственной культурной политики России является создание и развитие системы просвещения и воспитания граждан.

В контексте государственной культурной политики понимание традиционных для нашей страны нравственных ценностей основано на выработанных человечеством и общих для всех мировых религий норм и требований, обеспечивающих полноценную жизнь общества. Это честность, законопослушание, правдивость, бескорыстие, любовь к Родине, неприятие насилия, воровства, клеветы и зависти, семейные ценности, почитание старших, верность слову, уважение честного труда.

В России единственным заказчиком культурных благ является государство. Несмотря на то, что потребителем является общество, мало кто из его представителей готов финансово поддержать развитие сферы культуры. И поэтому в большинстве случаев государство регулирует финансовую составляющую культурной деятельности, если организуется на некоммерческой основе.²⁰

В настоящее время действует Федеральная целевая программа «Культура

²⁰Ивлиев Г.П. Реализация конституционных положений в сфере культуры // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 1. С. 2 - 4.

России (2012 - 2018 годы)». Она преследует несколько целей - сохранение российской культурной самобытности и создание условий для обеспечения равной доступности культурных благ, развития и реализации культурного и духовного потенциала каждой личности; создание условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства, модернизация работы учреждений культуры; обеспечение возможности реализации культурного и духовного потенциала каждой личности; информатизация отрасли; модернизация системы художественного образования и подготовки кадров в сфере культуры и искусства; создание позитивного культурного образа России в мировом сообществе.²¹

Кроме федеральных разрабатывались и разрабатываются региональные программы развития культуры. Их положительной стороной является то, что они имеют возможность учитывать местную специфику, особенности национально-этнического и религиозного характера. Наиболее важные и значимые мероприятия региональных программ финансируются федеральным бюджетом. Кроме того, на муниципальном уровне обычно возможно более тесное межведомственное взаимодействие, что позволяет использовать комплексные подходы к решению вопросов. 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.

Стоит отметить, что система целевого программного финансирования имеет и свои недостатки. Регионы чаще всего составляют свои программы по подобию федеральной, с ориентацией на проекты, которые можно включить в список финансируемых центром. Слабые в сфере культуры регионы остаются таковыми, ведь в федеральных программах не учитывается уровень развития регионов.

Именно региональный и муниципальный уровни управления занимаются

²¹Федеральная целевая программа «Культура России (2012-2018 годы)». [Электронный ресурс]. URL: <http://fcpkultura.ru/programma/> (дата обращения: 15.01.2018).

разработкой и реализацией культурной политики, позволяют решать специфические задачи, характерные для конкретных территорий, определяемые демографическими, экономическими, геополитическими и другими факторами.²²

Высшим органом исполнительной власти применительно к сфере культуры является Министерство культуры Российской Федерации. Во главе Министерства стоит министр культуры РФ. Министерство культуры Российской Федерации осуществляет возложенные на него задачи во взаимодействии с деятелями культуры как напрямую, так и через соответствующие органы управления, с культурой субъектов Федерации, с федеральными органами исполнительной власти, а также с творческими союзами, другими общественными организациями. Его правовой статус закреплен Положением о Министерстве культуры Российской Федерации.

Одно из главных направлений деятельности Министерства культуры является программное целевое регулирование: разработка, а в дальнейшем реализация федеральных, республиканских и региональных культурных программ и обеспечение их финансирования. Министерство осуществляет эти полномочия по согласованию с творческими союзами и иными общественными объединениями: представители наиболее крупных из таких объединений входят в состав коллегии Министерства и принимают непосредственное участие в разработке и реализации программ развития культуры.

Министерство культуры использует различные меры поощрения творческой деятельности: представление работников культуры и искусства к государственным наградам, премиям и в том числе почетным званиям, присвоение театрам и художественным коллективам независимо от их подчиненности звания «академический», а также «народный».

Министерство культуры РФ разработало и предложило в качестве государственных минимальных стандартов в сфере культуры нормативы обеспеченности населения учреждениями культуры. Кроме того создает условия для сохранения и развития культуры всех народов Российской Федерации, обеспе-

²²Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: НОРМА, 2010. С. 111.

чивает охрану историко-культурного наследия и государственный учет его объектов. Помимо этого контролирует соблюдение установленного порядка использования этих объектов, осуществлять контроль над вывозом и ввозом культурных ценностей.

В непосредственном ведении Минкультуры находятся объекты федерального значения, статус которых определяется Правительством РФ. При Минкультуры образована Государственная комиссия по реституции культурных ценностей, участвующая в урегулировании взаимных претензий России и иных государств по возвращению культурных объектов, захваченных во время войны.

В системе Министерства действует Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), оно с 22.05.2012 г. из ведения преобразованного Минспорттуризма России передано в ведение Минкультуры России. Создано для реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности. Призвано разрабатывать и реализовывать документы стратегического планирования в сфере туризма, информировать об угрозе безопасности туристов, осуществляет продвижение туристического продукта. Также берет на себя полномочия собственника в отношении федерального имущества, осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, является государственным заказчиком федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности.²³

Однако стоит отметить, что ранее в Министерство культуры входили и другие органы исполнительной власти, которые на сегодняшний день переданные из ведения Минкультуры России в ведение другим органам исполнительной власти, а также упразднены.

С 13.05.2008 Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуни-

²³Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. N 901 «Об утверждении положения о федеральном агентстве по туризму» [Электронный ресурс] URL: https://www.russiatourism.ru/contents/ob_agentstve/Regulation_of_the_Russiatourism/(дата обращения:15.01.2018).

каций, связи и охраны культурного наследия преобразована в две федеральные службы: в Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, которая подведомственна Минкомсвязи России. И в Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура). Росохранкультуре были переданы функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав. С 08.02.2011 г. Росохранкультура была тоже упразднена, а ее функции переданы Минкультуры России, которое является ее правопреемником.

Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций с 13.05.2008 г. передана в ведение Минкомсвязи России, образовано в целях реализации государственной политики в области периодической печати, книгоиздания, полиграфии и книгораспространения. В ведении министерства находятся государственные издательства, полиграфические предприятия оптовой книжной торговли. К компетенции Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций относится разработка долгосрочных программ и планов развития телевидения и радиовещания в стране, содействие предпринимательской деятельности в сфере телерадиовещания, осуществление контроля за выполнением теле и радио организациями обстоятельств по лицензиям. В пределах компетенции ему подведомственны государственные и иные телерадиовещательные компании, радиотелевизионные передающие центры и т.п.

Федеральное архивное агентство ранее также входило в состав Минкультуры, но теперь руководство его деятельностью с 04.04.2016 осуществляет Президент, России является центральным федеральным органом исполнительной власти. Она обеспечивает государственное регулирование развития архивного дела, осуществляет межотраслевую координацию деятельности государственных и ведомственных архивов, контролирует соблюдение законодательства в области архивного дела. Федеральное агентство осуществляет свою деятельность на основе Положения о ней. В систему Росархива входят федеральные и центральные государственные архивы, центры хранения документации, район-

ные и городские архивы.²⁴

Росархив осуществляет формирование, обеспечение сохранности и использование Архивного фонда Российской Федерации. Архивный фонд подразделяется на государственную и негосударственную части. Разграничение архивных фондов на указанные группы производится в зависимости от формы собственности субъектов, осуществляющих хранение документов. Высшим должностным лицом Росархива является руководитель федеральной архивной службы России, который по должности обладает статусом Главного государственного архивиста России.

В «Основах законодательства о культуре», согласно идее децентрализации власти, было установлено разграничение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти при сохранении общей задачи - обеспечения доступа к культуре и участия в ней каждого гражданина страны. В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом 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.

Законодательством Российской Федерации о культуре предусматривается разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой области.

Органы государственной власти и управления как федерального, регио-

²⁴Положение о Федеральном архивном агентстве (Росархиве) РФ от 22.06.2016 № 293 [Электронный ресурс]: URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/46749.html/> (дата обращения 03.01.2018)

нального, так и местного уровней не могут вмешиваться в решение вопросов, отнесенных к ведению других органов. Учитывая, что региональным и местным органам власти было дано право на разработку собственного законодательства, установление льгот, для них были определены следующие условия: действие данных законодательных актов имеет силу только на определенной территории, а также их содержание не должно противоречить действующему Российскому законодательству.²⁵

Распределение полномочий в области культуры между городским округом, муниципальным районом и поселением определяется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.2 Охрана общественных отношений в сфере культуры

Сфера культуры как область государственного управления имеет определенную специфику, именно поэтому к ней трудно применять стандартные подходы и методы. В предыдущем разделе мы говорили об Основах законодательства Российской Федерации о культуре, компетенция в области культуры разделена между федеральными органами государственной власти и управления Российской Федерации и соответствующими органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления.²⁶

Как и в другой любой сфере есть место экономическим отношениям – это отношения между экономическими субъектами по поводу производства, распределения, обмена и потребления, экономических благ. Стоит отметить специфику их в сфере культуры. Во-первых, предметом труда является человек, средством - весь творческий потенциал коллектива работников. Трудовые ресурсы - это работники, а вот результат культурной деятельности - это все культурные блага и культурные ценности. Эффект деятельности зависит от уровня квалификации работника.

²⁵Сумачев А.В. К вопросу о понятии культурных ценностей и совершенствовании административно-правового режима их охраны // Право и политика. 2012. №12. С. 207.

²⁶Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.. Административное право Российской Федерации. М., 2008. С. 177-179.

Специфическими признаками, которые определяют административную ответственность за нарушение законодательства в сфере культуры, стали основания административной ответственности за нарушение законодательства, которым урегулирована сфера культуры. А именно - нормативная, наличие системы норм, регулирующих ее, фактическая - деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, и наконец, процессуальная - акт компетентного субъекта о наложении конкретного взыскания за конкретное административное правонарушение.

Кроме того, нужно отметить, что отношения в области охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Согласно ему объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их разрушения, повреждения, уничтожения, нарушения установленного порядка их использования, изменения облика и интерьера, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия. Статьей 61 ФЗ № 73 предусматривается уголовная, административная и иная юридическая ответственность должностных, физических и юридических лиц. Особое место в системе юридической ответственности занимает институт административной ответственности.²⁷

Основную нормативную базу административной ответственности физических лиц за правонарушения законодательства в сфере культуры будет являться гл. 7 КоАП «Административные правонарушения в области охраны собственности», где установлена ответственность за нарушение требований использования, сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В настоящее время КоАП РФ содержит 13 составов административных правонарушений (ст. ст. 7.13 - 7.16, 7.33), у которых общий объект - общественными

²⁷Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (дата обращения 07.01.2018)

отношениями, возникающими в связи с использованием, сохранением, популяризацией и охраной объектов культурного наследия.

Основным видом наказания является административный штраф. Довольно интересен и важен вопрос о размерах административных штрафов за нарушение требований в сфере охраны памятников, которые в связи с вступлением в силу Федерального закона № 96, они значительно увеличены. Установлены максимальные размеры административных штрафов за правонарушения в области сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия: для граждан - 300 тысяч рублей, для должностных лиц - 600 тысяч рублей, для юридических лиц - 60 миллионов рублей.²⁸

Ранее существующая проблема обеспечения охраны археологического наследия была решена Федеральным законом от 7 мая 2013 г. « 96-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который устранил пробелы в законодательном регулировании механизма противодействия нарушениям в области охраны объектов культурного наследия.

С недавнего времени в КоАП РФ изменилась подведомственность дел об административных правонарушениях в области сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры. До этого к кругу субъектов применения административной ответственности относились органы, осуществляющие государственный контроль в области популяризации, сохранения, использования объектов культурного наследия и их государственную охрану. Мировые судьи были уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.15. Протоколы об административных правонарушениях составлялись должностными лицами (ст. ст. 7.13, 7.14, 7.15, 7.16, 7.33), должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ст. ст. 7.13, 7.14, 7.15).

После принятия Федерального закона № 96 особую роль отвели судьям

²⁸Панфилов А.Н. Проблемы применения мер административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 8. С. 26 – 34.

районных судов для рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере охраны памятников. Им стали подведомственны дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.13 - 7.16 КоАП РФ. А административная юрисдикция органов, осуществляющих государственный контроль в области государственной охраны памятников, напротив, сузилась. В их ведении осталось лишь рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.33 КоАП РФ.

Также стоит отметить поправки в КоАП РФ, согласно которым срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации увеличен с двух месяцев до одного года (ч. 1 ст. 4.5).

Кроме того новый Федеральный закон от 03.07.2016 № 293-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» предусматривает возможность проведения административного расследования по единой федеральной автоматизированной информационной системе сведений о показах фильмов в кинозалах, увеличение до одного года (с трех месяцев) срока давности привлечения к административной ответственности по ЕАИС.²⁹

Нам известно, что Российская Федерация защищает культурные ценности путем введения ограничений на их оборот, это можно проследить в ГК РФ. Например, ст.1. п.5 ГК РФ - товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации. Ограничить такое перемещение можно лишь в соответствии с федеральным законом, в случаях необходимых для обеспечения защиты безопасности и здоровья людей, их жизни, охраны природы и культурных ценностей.

Еще одним примером можно назвать статью 233 –клад. В случае обнаружения клада, содержащего вещи, которые относятся к культурным ценностям и

²⁹Панфилов А.Н. Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия // Право и политика. 2013. № 6. С. 784 - 790.

собственник которых не может быть установлен либо в силу закона утратил на них право, они подлежат передаче в государственную собственность. Однако собственник земельного участка или иного имущества, где был найден клад, имеет право на получение вознаграждения в размере пятидесяти процентов стоимости клада. И если соглашением между ними не установлено иное, то вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях.

Имеет свою специфику и осуществление властных полномочий в рамках дисциплинарной ответственности творческого работника. Он обязан подчиняться правилам внутреннего трудового распорядка, приказам руководителя, не причиняя при этом вреда имуществу и материальным интересам работодателя. В случае невыполнения этих правил руководитель имеет право привлечь нарушителя к дисциплинарной или материальной ответственности.

Так как автор служебного произведения является полноценным работником учреждения, то в случае отказа передать его работодателю или нарушении установленных сроков предоставления произведения, работодатель вправе привлечь к дисциплинарной ответственности, наказать его за невыполнение обязанностей по трудовому договору. В данном случае наказание будет вполне законным, даже несмотря на то, что создатель служебного произведения вправе решать вопрос о том, готово ли произведение к обнародованию.

Материальная же ответственность возникает в случае, если неисполнение работником своих должностных обязанностей причинило ущерб работодателю, вызвало у него необходимость произвести выплаты на приобретение или восстановление имущества или иные растраты. В этом случае работник может быть привлечен к материальной ответственности в пределах своего среднего месячного заработка, но не более размера реального ущерба (ст. 241 ТК РФ).

3 ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

3.1 Министерство культуры и национальной политики Амурской области: функции и полномочия

На территории Амурской области осуществление деятельности в сфере культуры производит Министерство культуры и национальной политики Амурской области, которое было переименовано в 2018 году, до этого оно носило название Министерство культуры и архивного дела Амурской области (далее – Министерство). Это решение было принято в соответствии с постановлением губернатора Амурской области от 31 октября № 225 «О структуре исполнительных органов государственной власти Амурской области». По уточнению пресс-службы, 18 января текущего года налоговая служба утвердила новое официальное название ведомства.

Основной причиной переименования стало расширение функций Минкультуры в связи с упразднением в регионе министерства внутренней и информационной политики. Часть его полномочий теперь будут возложена на министерство культуры. В частности, с нового 2018 года в обязанности аппарата министерства культуры и национальной политики Амурской области будут переданы вопросы, касающиеся развития религиозных, национальных, этноконфессиональных отношений, реализации на территории области государственной политики в отношении казачества, развития и сохранения традиционных промыслов и самобытной национальной культуры коренных малочисленных народов Севера Амурской области.

Министерство является исполнительным органом государственной власти Амурской области, осуществляющим функции по выработке региональной политики, нормативному правовому регулированию, а также правоприменительные функции в сфере культуры, искусства, кинематографии, архивного дела и образования в сфере культуры и искусства. Осуществляет контроль за соблюдением законодательства об архивном деле и за состоянием государственных

ной части Музейного фонда Российской Федерации.³⁰

Министерство осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти Амурской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, а также творческими союзами, общественными объединениями и иными организациями и гражданами в сфере культуры, искусства, кинематографии и архивного дела.

Министерство осуществляет следующие функции:

- управление обслуживанием населения библиотеками, находящимися в собственности Амурской области;
- поддержка музеев, учреждений культуры и искусства, народных художественных промыслов (за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации), областных и местных национально-культурных автономий, изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности, кинематографии;
- контроль за выполнением условий предоставления субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из областного бюджета Амурской области в сфере культуры и архивного дела;
- управление архивным делом;
- регулирует вопросы, касающиеся развития религиозных, национальных, этноконфессиональных отношений.

На сегодняшний день на территории области действует следующие областные учреждения культуры, из них:

- 2 областные библиотеки;
- 1 музей;
- 2 областных театра;

³⁰ Постановление Губернатора Амурской области от 10 января 2018 г. N 1 «Об утверждении Положения о министерстве культуры и национальной политики Амурской области». [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/amur/1166417/#ixzz55vI4tdjM>(дата обращения 16.01.2018)

- Филармония;
- 1 учебное заведение;
- 1 архив;
- 1 культурно-досуговое учреждение областного уровня;
- Центр технического и хозяйственного обслуживания государственных бюджетных учреждений культуры и архивного дела.

Кроме того, на территории области существуют муниципальные учреждения культуры (в основном культурно-досуговые учреждения, библиотеки, учебные заведения дополнительного среднего образования, музеи), которые находятся в ведении муниципальных органов. Всего их 28.

Одним из базовых элементов культурной, образовательной и информационной инфраструктуры являются библиотеки. На территории области осуществляют свою деятельность две областные библиотеки: ГБУК «Амурская областная научная библиотека имени Н.Н. Муравьева – Амурского» и ГБУК «Амурская областная детская библиотека».

На территории региона работу по сохранению музейного фонда ведет ГБУ Амурской области «Амурский областной краеведческий музей им. Г.С. Новикова – Даурского», который имеет филиал в с. Албазино, Сковородинского района - Албазинский краеведческий музей. Работает один архив - ГБУ «Государственный архив Амурской области».

Амурская область обладает богатыми культурными традициями. На территории региона проводится множество культурных мероприятий.

Одним из новых, интереснейших и уникальных мероприятий является Фестиваль современного искусств «Космосфест», собравший участников современного и народного искусства со всей области на базе ЗАТО Циолковский. Еще одним интересным мероприятием является Международный праздник национальных культур «Цвети Земля Амурская» в рамках мероприятий, посвященных 160-ти летию Амурской области, что является важной составляющей культурной жизни и политики области.

Также регион работает в сфере сохранения культурного наследия наро-

дов, проживающих на территории области. Ежегодно проводятся национальные Дни муниципальных образований области (концерты коллективов городов и районов области), Фестиваль казачьей культуры и Международный фестиваль «Российско-китайская ярмарка культуры и искусства», который в текущем году пройдет девятый раз.

На начало 2017 года на территории Амурской области расположено 616 объектов культурного наследия, находящихся под охраной. В Амурской области с 2003 года работает Центр по сохранению историко-культурного наследия Амурской области. Его главная цель – обеспечение сохранности объектов историко-культурного наследия региона. Основные объекты культурного наследия регионального и федерального значения: городище «Албазинская крепость» в селе Албазино Сковородинского района; памятник В. И. Ленину в сквере у Центра эстетического воспитания им. В. Белоглазова; памятник в честь заключения Айгуньского договора 1858 года; здание железнодорожного вокзала, построенное в 1915 году; универсальный магазин торгового дома «Кунст и Альберс» по улице Ленина, здание бывшего универсального магазина торгового дома «И. Я. Чурин и К0». Все отношения в сфере культурных объектов Амурской области регулируются законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации в Амурской области».

В последние несколько лет Амурская область позиционирует себя как регион с богатыми культурными традициями, которые необходимо поддерживать и развивать. Попытки выхода культурной политики региона на всероссийский и международный уровни постепенно приобретают вид концептуальных особенностей развития региона. Кроме того, в рамках сотрудничества с другими регионами проводятся множество других мероприятий: гастроли, межрегиональные фестивали, конкурсы, другие проекты.

Однако, острой проблемой, как и в других регионах страны, стало введение плана мероприятий («дорожной карты») – «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры».

Разработка мероприятий (дорожной карты) направлена на то, чтобы обеспечить значительное повышение эффективности услуг, которые предоставляются современными учреждениями культуры.

«Дорожная карта» в культуре представляет один из механизмов, способствующих осуществлению изменений во многих отраслях социальной сферы. Основным направлением действия этого механизма является повышение качества услуг, которые предоставляются учреждениями культуры. Сегодня уже стало отчетливо видно, что внедрение в жизнь различных экономических и политических программ практически невозможно, если при этом не будет учитываться уровень культурного развития населения. Поэтому в настоящее время особая роль отводится разработке действенных механизмов культурной политики, которые имеют четко выраженные приоритеты.³¹ Поскольку в центре культуры находится потребитель со своими заботами, интересами и потребностями, то особое внимание должно быть уделено освоению им культурной среды. Не менее важным является и решение проблем, связанных с достижением высокого качества в процессе создания и восприятия культурных ценностей. Разработка соответствующего плана мероприятий (дорожной карты) нацелена на то, чтобы вывести культуру на такой уровень, который позволит ей стать активным участником социально-экономических процессов.

Одним из путей повышения качества жизни народа, проживающего на территории России, является предоставление возможности для его саморазвития. И в первую очередь это касается подрастающего поколения. Регулярно занимаясь творчеством по тому направлению, которое более всего отвечает интересам и потребностям, ребенок сможет реализовать свои способности, почувствовать свою значимость, духовно обогатиться. Именно это и станет отправной точкой в достижении целей, намеченных при разработке «дорожной карты».

Не стоит забывать и о вопросах, касающихся принятия мер, направленных

³¹Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». [Электронный ресурс] URL:<http://base.garant.ru/70170950/> (дата обращения 14.01.2018)

ных на то, чтобы сохранить кадровый потенциал учреждений культуры и повысить престижность профессий данной сферы деятельности. Совершенствование этих направлений является одной из целей, поставленных дорожной картой. Прежде всего, это касается обеспечения достойной зарплаты сотрудникам таких организаций. Повышение оплаты труда предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации.³²

Но стоит обратить внимание, что увеличение зарплаты для работников культурной сферы произошло только в конце предыдущего и к началу текущего года. Министерство культуры и национальной политики направило главам муниципальных образований уточненные плановые показатели ежемесячной зарплаты работников учреждений культуры, попадающих под действие указа «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». А в январе этого года Министерство культуры направило еще плановые показатели ежемесячной зарплаты работников учреждений культуры в целях неукоснительного исполнения указа Президента. Обеспечить выполнение показателя необходимо за счет бюджетных ассигнований муниципального бюджета.

Это стало необходимым для достижения показателей, установленных Указом президента России от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Дополнительные средства должны обеспечить необходимые темпы роста среднемесячного дохода от трудовой деятельности для достижения в текущем году запланированного показателя заработной платы работников таких учреждений.

Несколько лет назад началась реализация мероприятий, направленных на осуществление перехода на эффективный контракт. Для этого органами власти разных уровней ежегодно разрабатываются (или изменяются) показатели эффективности оказания услуг в сфере культуры. Кроме этого, уже четвертый год подряд проводится реорганизация низко эффективных учреждений, что позво-

³² Приложение А.

ляет ежегодно привлечь как минимум одну треть финансовых средств на повышение заработной платы. Предполагалось, что к концу 2018 года заработная плата работников культуры будет увеличена на 100 процентов. При этом численность работников госучреждений федерального уровня будет несколько снижена.³³

Кроме того, существует проблема реализации таких показателей, как охват населения культурно – массовыми мероприятиями. Этот показатель ежегодно складывается из количества зрителей и участников мероприятий, а также участников художественной самодеятельности. Сложно удерживать данный показатель в целом, так как происходит общий отток населения Амурской области, так например, в 2012 году, когда и была введена дорожная карта, численность составляла 821573, а уже к 2018 году уменьшилась на 23570 человека, и составила 798003. Так как этот показатель высчитывается в процентном соотношении, а в 2018 году должен увеличиться на 5,1 % от показателей исходного года, то остро встает вопрос выполнения данного показателя по Амурской области к контрольному сроку.

Отталкиваясь от исходных данных, таких районов, как Тамбовский, Ивановский, уже практически достигнуты максимальные показатели в работе еще в 2014 году. Тамбовский район, с численностью на 2016 год 21794 человек, сделал охват населения -1049%, Ивановский - 996 %. В то время, как например, Завитинский район выполнит охват на 444%, Свободненский район на 589%. Отсюда следует вывод, что крупным, передовым районам с каждым годом труднее выполнять показатели дорожной карты, перед ними стоит задача удерживать количество населения, вовлеченного в культурно – досуговую деятельность в целом. В контрольном в 2018 году данный показатель должен возрасти еще 5,1 %.

Не стоит забывать и о вопросах, касающихся принятия мер, направленных на то, чтобы сохранить кадровый потенциал учреждений культуры и повы-

³³ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. N 2567-р «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 годы». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/70291902/> (Дата обращения 28.01.2018).

суть престижность профессий данной сферы деятельности. Совершенствование этих направлений является одной из целей, поставленных дорожной картой. Внедрение в жизнь плана мероприятий нацелено и на решение такого глобального вопроса, как сохранение культурного и исторического наследия народов России. Сюда же относится и обеспечение условий, благодаря которым, эти ценности станут доступными для каждого человека. При этом любой человек сможет иметь доступ и к участию в культурной жизни.

3.2 Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению

Полномочия органов управления неоднозначны, но от работы органов управления культурой во многом зависит процветание отрасли. Сферы деятельности и полномочия органов местного самоуправления определены Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Ст. 130 Основного Закона закрепляет положение, согласно которому местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Перечень вопросов местного значения установлен в отношении каждого типа муниципального образования Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения в сфере культуры относятся: создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных конфликтов; организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; сохранение, использование и популяризация

объектов культурного наследия, находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия.³⁴

Заслуживает внимания тот факт, что, несмотря на принятие Федерального закона № 136-ФЗ, который помимо прочих задач был призван решить проблему перегрузки сельских поселений вопросами местного значения, законами субъектов Федерации за сельскими поселениями дополнительно закрепляется достаточно большой объем этих самых вопросов. Амурская область относится к числу субъектов, где закрепляют за сельскими поселениями от 15 до 28 вопросов местного значения, это рекордно количество наряду с такими областями, как Самарскую, Мурманская.³⁵

Анализ законов субъектов Федерации о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями показал, что 23 нормативных правовых акта из 29 (79.3%) возлагают на органы местного самоуправления данных муниципальных образований ответственность за решение дополнительных вопросов местного значения в области культуры.

Кроме того, с 1 января 2016 г. перечень вопросов местного значения муниципального района в ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ будет дополнен вопросом: сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия местного значения, расположенных на территории муниципального района.

В настоящее время ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ допускает возможность установления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения законами субъектов Федерации в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ. Более того, ч. 1.2 этой же статьи установлено, что законами субъектов Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного са-

³⁴Федеральный закон от 06.10.2003 N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2017)[Электронный ресурс]URL: http://constitutions.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения:18.01.2018)

³⁵ Игнатъева Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры. 2011. С. 5–14.

моуправления и органами государственной власти субъекта Федерации. При этом не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.³⁶

Одной из наиболее сложных проблем в науке конституционного и муниципального права является проблема установления собственных полномочий органов местного самоуправления. Возвращаясь к ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, подчеркнем следующую особенность закрепленного в ней положения: во-первых, полномочия по решению вопросов местного значения могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований; во-вторых, установление таких полномочий является правом, но не обязанностью федерального законодателя и органов местного самоуправления.³⁷ Использование в формулировке правовой нормы слова «могут» говорит о ее диспозитивности. Следовательно, решение этого вопроса передано на усмотрение федерального законодателя и органов местного самоуправления. С точки зрения В.И. Васильева, такая формулировка отнюдь не способствует четкой и эффективной организации муниципальной власти. Ввиду этого думается, что данное положение нуждается в корректировке. Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что установление полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должно быть обязательным.³⁸

В ст. 40 Основ в отношении каждого типа муниципального образования указан свой перечень вопросов местного значения, идентичных вопросам, приведенным в ст. 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ и сатурируемым как пол-

³⁶ Джагарян А.А. Разграничение полномочий и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере: состояние и проблемы совершенствования // Проблемы права. 2012. № 4. С. 58.

³⁷ Игнатъева Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры // Справочник руководителя учреждения культуры. 2011. № 7. С. 5–14.

³⁸ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51–59.

номочия органов местного самоуправления в области культуры. Однако, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, в ст. 40 Основ к полномочиям органов местного самоуправления не отнесены вопросы формирования и содержания муниципальных архивов. При этом архивное дело относится к культурной деятельности (ст. 4 Основ). В законодательных актах, регулирующих отдельные сегменты общественных отношений в сфере культуры, полномочия муниципальных органов в необходимой мере также не формализованы. Кроме того, исследователи совершенно справедливо указывают на расплывчатость формулировок полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях. Речь идет об использовании в формулировках вопросов местного значения понятий «создание условий», «участие», «организация» и др.

Однако их реализация не является обязательной. Органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов вправе создавать соответствующие муниципальные музеи. Между тем реализация этого права возможна лишь при соответствующем состоянии местного бюджета.

Ситуация усугубляется появлением в сфере культуры новых типов государственных (муниципальных) учреждений, бюджетное финансирование которых осуществляется в виде субсидии, выделяемой на выполнение государственного (муниципального) задания. Для формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание культурных услуг органы власти должны утвердить перечни государственных (муниципальных) услуг (работ), которые оказываются в рамках обеспечения предусмотренных законодательством полномочий в области культуры. Таким образом, разработке перечней должен предшествовать анализ предусмотренных законодательством полномочий в области культуры.

Проведенный анализ показал, что нерешенными остались следующие ключевые проблемы: расплывчатость формулировок полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях; некорректность разграничения полномочий в области культуры между публично-правовыми образованиями, особенно между поселениями и муниципальными районами; узость

круга полномочий, осуществляемых органами власти в области культуры. Устранение выявленных проблемных зон требует уточнения полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях.

Одной из важнейших составляющих культурной политики регионов является развитие и сохранение традиционной народной культуры. На региональном уровне проводится значительное количество мероприятий, направленных на сохранение фольклорных традиций, народных праздников и обрядов. В целях поддержки данного направления культурной деятельности целесообразно принять предложение о дополнении полномочий субъектов Российской Федерации в области культуры полномочием по созданию условий для сохранения и развития традиционной народной культуры. Дана и несколько иная редакция этого полномочия: «создание условий для развития народного художественного творчества, любительского искусства». В различных формулировках предлагается дополнить действующее законодательство полномочием по организации предоставления образования в сфере культуры и искусства. При этом респонденты имеют в виду образовательные услуги, оказываемые учреждениями среднего профессионального и дополнительного профессионального образования, а также учреждениями дополнительного образования детей, подведомственными региональным органам управления культуры.

На муниципальном уровне на первый план вышла задача более четкого разграничения вопросов в области культуры, отнесенных к ведению муниципальных районов и поселений. Однако, несмотря на внесенные в законодательство о местном самоуправлении поправки, проблема отсутствия четкого разграничения полномочий в области культуры между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями на практике остается достаточно острой. Прежде всего, это касается полномочий по обеспечению досуга населения и отчасти организации библиотечного обслуживания. Отнесение расходных обязательств в указанных областях к ведению, как муниципальных районов, так и поселений порождает неоднозначность трактовок и, как следствие, множество конфликтных ситуаций. Зачастую финансовые органы на местах не признают

за муниципальными районами право на создание межпоселенческих культурно-досуговых учреждений, хотя оно четко зафиксировано в Социальных нормативах и нормах, одобренных распоряжением Правительства РФ от 13.07.2007 № 923-р.

Существенная часть предложений субъектов РФ представляет собой детализацию уже прописанных в законодательстве полномочий в области культуры. В связи с этим имеет смысл максимально полно раскрыть содержание полномочий органов управления разных уровней в сфере культуры. Функционал соответствующих органов управления культуры может быть отражен в Основах законодательства о культуре, а также в федеральных законах, регламентирующих конкретные направления культурной деятельности.³⁹

3.3 Перспективы законопроектной деятельности в сфере культуры

Ситуация в Российской Федерации в области культуры, как и во всей социальной сфере, уже многие годы остается сложной. В современных условиях многие нормы культурного и правового поля уже устарели, что приводит к определенным трудностям. Возникает необходимость принятия нового закона о культуре. Над одним из вариантов нового федерального закона о культуре работает Комитет по культуре Государственной Думы РФ, над другим - Министерство культуры РФ. Однако, и здесь возникает вопрос эффективности и целесообразности автономной работы различных ведомств над данным законопроектом, может возникнуть проблема не согласованности и прочие вытекающие.

В варианте от Комитета по культуре Государственной Думы РФ, основой является концепция системы гарантий прав и свобод человека, социально-демографических и этнических общностей в РФ, она тесно связана с закрепляемыми принципами и задачами государственной культурной политики и конкретными организационными, правовыми, информационными и экономическими механизмами. Предметом выступают общественные отношения, которые

³⁹ Игнатъева Е.Л. Перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Справочник руководителя учреждения культуры. 2004. № 12. С. 13–20.

возникают в связи с реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей в сфере культуры, призваны обеспечить государственные гарантии прав и свобод в сфере культуры, реализовать правовое положение участников культурной деятельности и государственную культурную политику.

Законопроект, подготовленный Министерством культуры РФ, унифицирует подходы к регулированию сферы культуры и расширит 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.

В действующем законодательстве существует ряд неточностей в определении полномочий органов власти в области культуры, об этом мы подробно писали в предыдущем разделе. Ключевыми проблемами являются некорректность разграничения полномочий в области культуры между публично-правовыми образованиями, расплывчатость формулировок в области культуры на региональном и муниципальном уровнях, узость круга полномочий, осуществляемых органами власти в области культуры.

Главной проблемой в регулировании деятельности культурно – досуговых учреждений Амурской области стало отсутствие должного законодательного документа, который смог бы урегулировать данную сферу, упорядочить работу и локально – нормативную базу учреждений. Для этой цели был принят Модельный стандарт деятельности муниципальных культурно-досуговых учреждений Амурской области, приложение к постановлению коллегии министерства культуры и архивного дела Амурской области 18.11.2009 № 2. Стоит обратить внимание, что с 2009 года подобных стандартов, определяющих деятельность и направление в работе КДУ, не было.

Модельный стандарт деятельности культурно-досугового учреждения - документ рекомендательного характера, регулирующий организационно-методические вопросы деятельности учреждений культурно-досугового типа и

разработанный с учетом требований законодательных и нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, международных стандартов и специфики сети этих учреждений. Это значит, что документ носит лишь рекомендательный характер, однако может быть основополагающим, если муниципальное образование примет его, возможно дополнив своими специфическими особенностями.

Стоит отметить главное, что многие положения, утвержденные в модельном стандарте деятельности культурно-досугового учреждения, не всегда могут в полной мере отразить и направить политику в сфере руководства сферой культуры. Так, например, показатели и порядок отнесения муниципальных учреждений культуры и учреждений образования в сфере культуры к группам по оплате труда руководителей были разработаны для установления размеров оплаты труда. К основным показателям относились показатели, характеризующие масштаб руководства учреждением: численность работников учреждения, число читателей, посетителей, количество культурно-просветительных мероприятий, книговыдач, количество обучающихся и другие показатели, характеризующие деятельность учреждения. Отнесение учреждений культуры клубного типа к группам по оплате труда руководителей и специалистов производится вышестоящим органом управления культурой по результатам работы за прошедший год в соответствии со статистической отчетностью и документацией, подтверждающей показатели, не включенные в официальную статистику.

Однако рекомендательный характер документа не дает в полной мере реализовать его и главы муниципальных образований решают данный вопрос исходя из возможностей районного бюджета. Но стоит обратить внимание, что именно эти группы определяют в документе наполняемость клубных формирований, а это одно из ключевых направлений в работе культурно – досуговых учреждений.

Разнится также и расчет штатного расписания, наполняемость и требования к специалистам КДУ. По модельному стандарту нормативная потребность в штатных технических работниках может определяться, исходя из технических

характеристик здания (зданий), которое занимает учреждение. Кроме того, рекомендуется две методики расчета минимального штатного расписания.⁴⁰

Однако Министерство культуры и национальной политики Амурской области от 10.10.2016 г. направило письмо главам муниципальных образований об утверждении следующих отраслевых норм труда:

- Приказа Министерства культуры РФ от 30 декабря 2015 г. № 3453 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию штатной численности работников государственных (муниципальных) культурно-досуговых учреждений и других организаций культурно-досугового типа с учетом отраслевой специфики»;

- Приказ Министерства культуры РФ от 30 декабря 2014 г. № 2477 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в библиотеках»;

- Приказ Минкультуры России от 30.12.2014 № 2478 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в зоопарках, фильмофондах, музеях и других организациях музейного типа».

А в целях оказания методической помощи Минкультуры России разработало и утвердило следующие рекомендации:

Приказ Министерства культуры РФ от 30 декабря 2015 г. № 3453 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию штатной численности работников государственных (муниципальных) культурно-досуговых учреждений и других организаций культурно-досугового типа с учетом отраслевой специфики».⁴¹

Где уже расчет производится совсем по иным показателям, нормативная численность работников учреждений определяется на основе показателей укрупненных норм трудоемкости на работы, выполняемые в культурно-

⁴⁰ Приложение Б.

⁴¹ Приказ Министерства культуры РФ от 30 декабря 2015 г. № 3453 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию штатной численности работников государственных (муниципальных) культурно-досуговых учреждений и других организаций культурно-досугового типа с учетом отраслевой специфики». [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71235944/#ixzz55vRFHERG> (дата обращения 10.01.2018)

досуговых учреждениях и других организациях культурно-досугового типа по их видам по следующей формуле:

$$Ч_{н} = T_{общ} / \Phi_{рв}$$

$Ч_{н}$ - нормативная численность сотрудников учреждения;

$T_{общ}$ - общие трудозатраты на объем работ планируемого периода;

$\Phi_{рв}$ - фонд рабочего времени на планируемый период, час.

Стоит отметить, что ответственность за разработку и пересмотр нормирования труда в организации несет работодатель с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации. Штатная численность административно-управленческого и вспомогательного персонала формируется на основе типовых сборников норм труда, утверждаемых Минтрудом России.

Рассмотренные проблемы общегосударственные, и потому предложения по их решению должны исходить от всех субъектов права законодательной инициативы - Президента Российской Федерации, Совета Федерации и его членов, депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. И усилия в планировании законопроектной работы, разработке конкретных законопроектов, их принятии и реализации также должны быть согласованными и активными.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного анализа административно-правового регулирования в сфере культуры (на примере деятельности Министерства культуры и национальной политики Амурской области) был выявлен ряд проблем.

Для Амурской области, как и для других регионов страны, проблемой стало введение плана мероприятий («дорожной карты») – «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры». Проблема возникла в реализации такого показателя, как охват населения культурно – массовыми мероприятиями.

Сложно удерживать данный показатель в целом, так как происходит общий отток населения Амурской области, а в 2018 году он должен увеличиться на 5,1 % от показателей исходного года. Отталкиваясь от исходных данных, таких районов, как Тамбовский, Ивановский, уже практически достигнуты максимальные показатели в работе еще в 2014 году. Тамбовский район, с численностью на 2016 год 21794 человек, сделал охват населения -1049%, Ивановский - 996 %. В то время как, например, Завитинский район выполнит охват на 444%, Свободненский район на 589%.

Несмотря на то, что в 2016 году по фактическим данным Амурского областного Дома народного творчества число участников культурно-массовых мероприятий составило 3532904 человека, и по сравнению с предыдущим годом этот показатель возрос на 5,1 %, вместо планируемого 4,9 %, в особо трудном положении оказались районы с высоким охватом населения. Им трудно увеличивать долю прироста числа участников культурно-массовых мероприятий так как, доля охвата населения уже превышает 800 %, штатное расписание не увеличивается, финансирование остается на прежнем уровне.

Мы предлагаем пересмотреть данный показатель для каждого района индивидуально, разниться он должен от 3 до 7,1 %. Для районов, чья доля охвата населения культурно – массовыми мероприятиями стала выше 800 %, ввести

увеличение показателя на 3%. Для районов с долей охвата от 800 до 600 % увеличить на 5,1 %, а для тех, кто охватывает менее 600 % - на 7,1 %. Такая градация обусловлена созданием баланса между теми районами, которые имели высокий показатель еще в начале выполнения «дорожной карты», и тех, кто идет небольшими темпами и еще имеет возможность увеличить показатель в целом. В данном случае у районов с долей охвата населения ниже 600 % осталось еще потенциально не затронутое население, которое необходимо вовлечь путем увеличения проводимых мероприятий, улучшения их качества. Таким образом данный показатель можно достичь примерно равными силами, в балансе со своими штатными расписаниями и показать достойный результат в целом на отчетный 2018 год.

Еще одной проблемой в регулировании деятельности культурно – досуговых учреждений Амурской области стало отсутствие должного нормативно – правового акта, который смог бы урегулировать данную сферу, упорядочить работу и локально – нормативную базу учреждений. Для этой цели был принят Модельный стандарт деятельности муниципальных культурно-досуговых учреждений Амурской области, приложение к постановлению коллегии министерства культуры и архивного дела Амурской области 18.11.2009 № 2. Стоит обратить внимание, что с 2009 года подобных стандартов, определяющих деятельность и направление в работе КДУ, не было. А ведь дома культуры и клубы - уникальные культурно - досуговые учреждения, территориально и социально приближенные к народной жизни и выполняющие специфические социокультурные функции в общей системе культуры, и они нуждаются в существенном совершенствовании работы.

Мы предлагаем Министерству культуры и национальной политики Амурской области разработать и утвердить модельный стандарт, который будет отвечать всем современным социокультурным функциям. Стоит оставить неизменными главы первую – общие положения, вторую – основные положения, третью – виды культурно – досуговых учреждений, четвертую - услуги, предоставляемые населению культурно-досуговым учреждением, шестую - методи-

ческое обеспечение деятельности культурно-досуговых учреждений. Эти главы содержат основные неизменные базовые понятия, используемые в работе.

Главу пятую «Клубные (любительские) формирования культурно-досугового учреждения» стоит пересмотреть, внести изменения в рекомендуемую наполняемость участниками клубных формирований. Так как группы учреждений по оплате труда действуют не во всех районах, то наполняемость определять исходя из численности населения, штатного расписания учреждения, а также образования специалиста КДУ. Оставить неизменными нормативы результативности деятельности творческих коллективов.

Главу восьмую «Нормативная база культурно-досугового учреждения» стоит немного расширить и внести в перечень организационно-распорядительных документов положения и уставы клубных формирований, планы учебно – воспитательной работы для коллективов самодеятельного творчества, творческий паспорт. Все эти документы позволят структурировать и дополнить нормативную базу коллективов Амурской области. Тем более, что на подтверждение или присвоение звания «Народный» (образцовый) коллектив такие документы требуются.

Главу одиннадцатую «Персонал культурно-досуговых учреждений» пересмотреть полностью, привести ее в соответствие Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих, с разделом «Квалификационные характеристики должностей работников культуры, искусства и кинематографии». Обязательно учитывать Приказ Министерства культуры «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию штатной численности работников государственных (муниципальных) культурно-досуговых учреждений и других организаций культурно-досугового типа с учетом отраслевой специфики».

Проведенный анализ показал, что нерешенными остались следующие ключевые проблемы: расплывчатость формулировок полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях, узость круга полномочий, осуществляемых органами власти в области культуры. Устранение выяв-

ленных проблемных зон требует уточнения полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях.

Ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что вопросы местного значения могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований, но кроме того установление таких полномочий является правом, но не обязанностью федерального законодателя и органов местного самоуправления. Использование в формулировке правовой нормы слова «могут» говорит о ее диспозитивности, а расплывчатость формулировок также проявляется на уровне использования понятий «создание условий», «участие», «организация» и др., что на наш взгляд нуждается в корректировке.

Так, например, Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. не содержит каких-либо полномочий органов местного самоуправления в области музейного дела. Только лишь в ст. 24 законодательного акта упоминается, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут оказывать поддержку негосударственной части Музейного фонда и негосударственным музеям в Российской Федерации в различных формах. Однако приведенные в этой же статье формы поддержки вряд ли имеют отношение к местному самоуправлению. Таким образом, можно говорить о неполном правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления в области музейного дела на федеральном уровне.

Кроме того органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов вправе создавать соответствующие муниципальные музеи, но это может быть возможным лишь при соответствующем состоянии местного бюджета. Однако подавляющее большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными и формируются преимущественно за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации.

Мы предлагаем следующий ряд решений: создание муниципальных музеев должно быть предусмотрено не в правах органов местного самоуправления, а в перечнях вопросов местного значения. Второе предложение, закрепить

право на создание муниципальных музеев за субъектами Федерации Российской в качестве их полномочий. И наконец, придать характер обязательности, в перечне установления собственных полномочий органов местного самоуправления, городских поселений, муниципальных районов и городских округов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 –ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. - № 237.

2 Закон Российской Федерации от 09.10.1992 N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Закон Российской Федерации от 15.04.1993 N 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Федеральный закон от 29.12.1994 N 78-ФЗ «О библиотечном деле» (ред. от 03.12 2016) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Закон Российской Федерации от 26.05.1996 N 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из информ.-правового портала «Гарант. Ру».

7 Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131 «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

9 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.01.2018) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

10 Административное право: учебник для вузов / под ред. Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова. - М.: Норма, 2008. - 559 с.

11 Административное право Российской Федерации /Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. - М., 2010. - 213 с.

13 Васильев, В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2014. - № 11. – С. 51.

13 Викторов, А.Ш. Исторические и социальные тенденции развития общенаучных исследований художественного творчества в России / А. Ш. Викторов // Вестник Московского университета. - 1998. - №4. – С. 155.

14 Джагарян, А.А. Разграничение полномочий и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере: состояние и проблемы совершенствования / А. А. Джаргарян // Проблемы права. - 2012. - № 4 (35). – С. 58-59.

15 Есаков, В.А. Государственная и общественная экономическая поддержка культуры / В. А. Есаков // Культура: управление, экономика, право. - 2008. - № 4. – С. 12.

16 Есаков В.А. Характер, цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях / В. А. Есаков // Культура: управление, экономика, право. - 2007. - № 3. – С.17.

17 Ивлиев, Г.П. Реализация конституционных положений в сфере культуры / Г. П. Ивлев // Культура: управление, экономика, право. - 2010. - № 1. – С 33.

18 Игнатьева, Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры / Е. Л. Игнатьева.- М., 2011. - 200 с.

19 Игнатьева, Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры / Е. Л. Игнатьева // Справочник руководителя учреждения культуры. - 2011. - № 7. - С. 5–14.

20 Красовицкая, Т.Ю. Власть и культура: исторический опыт организации государственного руководства / Т. Ю. Красовицкая. - М., 2002. – 187 с.

21 Костюкович, А.Ф. Законодательная база российской культуры: проблемы и перспективы / А. Ф. Костюкович // Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации РФ. - 2014.- № 13. - С. 5-11.

22 Михайлова, Н.В. Историко-культурное наследие России: проблемы охраны / Н. В. Михайлова. - Ульяновск, 2004. – 304 с.

23 Панфилов, А.Н. Проблемы применения мер административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации / А. Н. Панфилов // Государство и право. - 2012. - № 8. – С. 34.

24 Панфилов, А.Н. Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия / А. Н. Панфилов // Право и политика. 2013. - № 6. – С. 784 – 797.

25 Розин, В.М. Анализ концепций переустройства общества и культуры, предлагавшихся в России в XX веке / В. М. Розин // Наука о культуре. – 2000. - №3. – С. 35-53.

26 Смирнов, И. Т. Обновление культуры: проблемы и перспективы / И.Т. Смирнов. - М.: «РАУ», 2008. - 270 с.

27 Сумачев, А.В. К вопросу о понятии культурных ценностей и совершенствовании административно-правового режима их охраны / А. В. Сумачев // Право и политика. 2012. - № 12. - С. 2074.

III Правоприменительная практика

28 Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 «О Министер-

стве культуры Российской Федерации» (ред. от 13.03.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 «Об утверждении положения о федеральном агентстве по туризму» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30 Положение о Федеральном архивном агентстве (Росархиве) РФ от 22.06.2016 № 293 [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31 Постановление Губернатора Амурской области от 10 января 2018 г. № 1 «Об утверждении Положения о министерстве культуры и национальной политики Амурской области» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33 Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2567-р «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 годы». [Электронный ресурс]: Доступ из информ.-правового портала «Гарант. Ру».

34 Приказ Министерства культуры РФ от 30 декабря 2015 г. № 3453 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию штатной численности работников государственных культурно-досуговых учреждений» [Электронный ресурс]: Доступ из информ.-правового портала «Гарант. Ру».

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 - Динамика примерных (индикативных) значений соотношения средней заработной платы работников учреждений культуры, повышение оплаты труда которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации:

(в процентах)

2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
56,1	64,9	73,7	82,4	91,2	100

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б. 1 - Методики расчета минимального штатного расписания в Модельном стандарте деятельности муниципальных культурно-досуговых учреждений Амурской области от 18.11.2009, № 2.

Мощность клубного учреждения (кол-во зрительских мест)	Количество ставок творческого персонала
До 140	1
150-199	2
200-249	3
250-299	5
300-349	6
350-399	10
400-499	12
500-549	15
550-599	20
600-649	20
650-699	23
700-799	25
800-899	30
900-999	32
1000-1500	35
1500 и более	38