

Е. В. Сазонникова

*кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежский государственный университет*

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящей статье внимание обращено на проблематику правового регулирования и осуществление государственной культурной политики на уровне субъекта Российской Федерации. Дело в том, что «сейчас в регионах накапливается очень интересный опыт индивидуального подхода»¹ к реализации культурной политики. При исследовании тенденций государственной культурной политики на уровне субъекта Федерации для иллюстрации приводится опыт Воронежской области.

В качестве исходного определения государственной культурной политики обратимся к ст.4 Основ законодательства РФ о культуре: «Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) — совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры»².

Государство в реализации культурной политики использует строго определенный арсенал средств. Главные ожидания от государства заключаются в том, сколько денег будет выделено на культуру и каким образом они будут распределены. Поэтому необходимо менять само целеполагание культурной политики: говоря образно, «от управления получателями бюджетных средств к действительному управлению культурным развитием человека и общества».

Своеобразие реализации государственной культурной политики заключается в том, что успешность ее результатов труднооцениваема с точки зрения каких-либо объективных показателей. Например, можно обновлять книжный фонд библиотек, но нельзя заставить любить читать; можно в средствах массовой информации транслировать интересные передачи о культуре, но их не будут смотреть или они не будут вызывать интереса.

¹ Выступление министра культуры РФ А. С. Соколова по итогам третьего заседания Координационного совета по культуре при Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. 3 апреля 2006 г.: Редакционный материал // Культура: управление, экономика, право. 2006. № 2 (СПС «Консультант Плюс»).

² Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Рос. газета. 1992. 17 нояб.

Культурная политика субъекта Федерации реализуется не спонтанно, а в связи со всеми иными направлениями жизнедеятельности и России, и нескольких субъектов Федерации, и конкретного субъекта Федерации.

В Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу (2006 г.) активизация деятельности, способствующей развитию социально-культурной сферы, названа в числе важнейших мер, которые необходимо предпринять для повышения конкурентоспособности области³.

Культурная политика на уровне субъекта Федерации должна проводиться таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечивать функционирование единого культурного пространства государства в целом, а с другой стороны — создавать основу для применения разнообразных подходов, позволяющих субъектам Российской Федерации развивать культурную сферу с учетом их индивидуальных особенностей и традиций. Например, Воронежская область является приграничным субъектом, поэтому при выстраивании государственной областной культурной политики этот аспект необходимо учитывать⁴.

Основой правового регулирования культурной политики субъекта Федерации выступают учредительные акты субъектов Федерации, а также законы субъектов Российской Федерации о культуре.

Так, в Уставе Воронежской области⁵ наличествуют следующие предписания, непосредственно регулирующие сферу культуры:

история, традиции, культура — основа правового статуса Воронежской области (преамбула Устава);

основание награждения граждан Воронежской области: за значительный вклад в культурное развитие области, получивший признание в Воронежской области (ст. 13);

предметы совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области: общие вопросы культуры (пп. 6 п. 1 ст. 16);

предметы ведения Воронежской области: определение региональной социально-экономической политики Воронежской области и принятие областных целевых программ в сфере культурного развития Воронежской области (пп. 6 п. 1 ст. 18);

³ Стратегия разработана фондом стратегических разработок «Северо-Запад» (Санкт-Петербург) при участии Центра региональных реформ Воронежской области и ГУ «Институт регионального развития».

⁴ В качестве позитивного решения обратимся к Закону Воронежской области от 19 марта 1999 г. № 78-П-ОЗ «О ратификации соглашения о межрегиональном сотрудничестве между Луганской областью Украины и Воронежской областью Российской Федерации», где установлено (цит. ст. 1 Закона в извлечениях): «Стороны будут устанавливать и развивать долгосрочные и всесторонние социально-экономические и гуманитарные связи ... в сферах: ... культуры и искусства, ... туризма ... и других, являющихся предметом взаимной заинтересованности» // Коммуна. 1999. 27 марта.

⁵ Закон Воронежской области от 7 июня 2006 г. № 58-ОЗ «Устав Воронежской области» // Коммуна. 2006. 10 июня.

полномочия органов государственной власти Воронежской области по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств областного бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета): 3) формирование и содержание архивных фондов Воронежской области (пп. 3 п. 1 ст. 21); сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности Воронежской области, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения (пп. 18 п. 1 ст. 21); организация библиотечного обслуживания населения библиотеками Воронежской области (пп. 19 п. 1 ст. 21); создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством РФ) (пп. 20 п. 1 ст. 21); организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством РФ) (пп. 21 п. 1 ст. 21); поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством РФ) (пп. 22 п. 1 ст. 21);

полномочия Воронежской областной Думы: определение порядка сохранения, использования, популяризации и охраны объектов культурного наследия регионального и местного значения (пп. 12 п. 1 ст. 31);

полномочия администрации Воронежской области: разработка и реализация мер по развитию культуры (пп. 5 п. 1 ст. 43).

В 2006 г. в Воронежской области был принят Закон Воронежской области «О культуре»⁶. По нашему мнению, с точки зрения правового обеспечения государственной областной культурной политики такая ситуация весьма неоднозначна: с одной стороны, областной Закон о культуре как бы подытожил формирование законодательной основы культурного развития области; с другой стороны, в условиях совершенствования разграничения полномочий стал своего рода фундаментом правового обеспечения культурного развития области на перспективу. В Законе Воронежской области «О культуре», в частности, закреплены: принципы государственной политики Воронежской области в сфере культуры (ст. 4), полномочия Воронежской областной Думы и администрации Воронежской области в сфере культуры (ст. 6, ст. 7), полномочия уполномоченного органа в сфере культуры (ст. 8), способы и формы осуществления органами государственной власти Воронежской области государственной поддержки сферы культуры (глава 3).

На уровне субъекта Федерации в интересах реализации государственной областной культурной политики осуществляется правовое регулирование государственной культурной политики в разнообразных направлениях, в частности: библиотечное дело, музейное дело, теат-

⁶ Закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 90-ОЗ «О культуре» // Молодой коммунар. 2006. 3 нояб.

рально-концертная деятельность, выставочное дело, народные художественные промыслы, национально-культурная автономия, кинематография.

Однако в вопросах культурного развития важно не только одностороннее внимание к какому-либо направлению, но и сохранение и развитие всего культурного потенциала; объединение усилий государства, общественных организаций и частных инвесторов по развитию культуры. Поэтому важно позиционировать государственную культурную политику в субъекте Федерации как целостную систему, популяризировать культурные институты и культурные ценности. В этом плане в последнее время в Воронежской области предприняты меры, которые привлекли значительное внимание к культуре. Так, 2006 г. был объявлен годом Культуры в Воронежской области⁷, 2007 г. — годом Книги в Воронежской области⁸. С точки зрения привлечения общественного внимания к состоянию, проблемам и перспективам культурно-досуговой деятельности в области, повышения престижа клубного работника, имеет значение празднование Дня клубного работника в Воронежской области⁹.

Государственная культурная политика на уровне субъекта Федерации определяется и осуществляется соответствующими органами государственной власти субъекта Федерации.

Поскольку полномочия Воронежской областной Думы и администрации Воронежской области в вопросах культуры были названы ранее при анализе положений Устава Воронежской области, обратим внимание, что в Уставе Воронежской области не закреплены конкретные полномочия губернатора Воронежской области в отношении культуры.

В системе отраслевых органов в Воронежской области действует Управление культуры и туризма Воронежской области¹⁰ — исполнительный орган государственной власти Воронежской области, обеспечивающий на территории области реализацию государственной политики в сфере культуры, искусства.

С 2005 г. Управлением культуры и туризма Воронежской области поддерживается сайт «Воронежская культура», на котором размещена информация о деятельности Управления, о состоянии культурного развития Воронежской области.

⁷ См.: Постановление администрации Воронежской области от 13 октября 2005 г. № 1004 «Об объявлении 2006 года в Воронежской области годом Культуры» // Коммуна. 2005. 26 нояб.

⁸ См.: Постановление администрации Воронежской области от 29 декабря 2006 г. № 1086 «Об объявлении 2007 года годом Книги в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2007. 23 янв.

⁹ См.: Постановление администрации Воронежской области от 27 апреля 2006 г. № 336 «О Дне клубного работника» (документ опубликован не был).

¹⁰ См.: Положение об Управлении культуры и туризма Воронежской области: Утв. постановлением администрации Воронежской области от 15 июля 2005 г. № 606 «Об утверждении Положения об Управлении культуры и туризма Воронежской области» // Коммуна. 2005. 6 сент.

На наш взгляд, Воронежская область демонстрирует интересный опыт государственного управления культурой — объединяет области культуры и туризма. К сожалению, в Законе Воронежской области от 30.06.2005 № 42-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области»¹¹ и Положении об Управлении культуры и туризма Воронежской области допущена неточность: сфера деятельности данного Управления в этих документах обозначена «культура и искусство», а про туризм не упоминается. Эта содержательная неточность областных нормативных правовых актов, видимо, коренится в том, что новаторская идея еще не прочно закрепилась в мировоззрении и законодателя, и управленцев.

Долговременное устойчивое восприятие туризма в связи с развитием физической культуры и спорта привело к тому, что такое направление, как культурный туризм, не позиционировалось активно как область государственного управления в субъекте Федерации. Культурный туризм — один из видов отдыха, способствующий приобщению к культурным ценностям, развитию духовных способностей человека. Воронежская область относится к числу немногих субъектов Федерации, где туризм является предметом отдельного законодательного регулирования в соответствии с законом Воронежской области «О туризме»¹².

В то же время сегодня уже очевидно, что применение только собственно государственных ресурсов, без обращения к потенциалу гражданского общества, не позволит полноценно развивать культурные институты. Привлечение к решению культурных задач институтов гражданского общества позволит обогатить государственно-управленческие практики.

Поэтому оправданным представляется создание в Воронежской области Областного совета по культуре и искусству при губернаторе Воронежской области (далее — совет) — совещательного органа, обеспечивающего разработку важнейших вопросов культурной жизни Воронежской области, возрождения исторического и культурного наследия края, чувства патриотизма и любви к Родине¹³.

Основными задачами совета являются: внесение предложений губернатору области по определению приоритетных направлений государственной политики в области культуры и искусства и мер, направленных на ее реализацию; систематическое информирование губернатора области о положении дел в сфере культуры и искусства; обсуждение по инициативе губернатора области иных вопросов, относящихся к сфере культуры и искусства.

¹¹ Коммуна. 2005. 2 июля.

¹² Закон Воронежской области от 20 декабря 2006 г. № 112-ОЗ «О туризме» // Молодой коммунар. 2006. 23 дек.

¹³ Указ губернатора Воронежской области от 8 декабря 2006 г. № 33 «Об Областном совете по культуре и искусству при губернаторе Воронежской области» (документ опубликован не был).

В составе совета работают государственные служащие субъекта Федерации, депутаты, представители духовенства, работники учебных заведений, руководители средств массовой информации, работники учреждений культуры — режиссеры, артисты, художественные руководители творческих коллективов.

Следует отметить, что разработка и реализация государственной культурной политики субъекта Федерации должны быть органично увязаны со всеми направлениями развития субъекта Федерации таким образом, чтобы достигнуть важнейшей цели — развития человеческого потенциала и обеспечения высокого качества жизни людей.