

УДК 342.5

Казакова Юлия Аркадьевна

Эволюция государственного регулирования сферы культуры

Аннотация

Целью настоящего исследования является изучение исторического опыта деятельности государства по вопросам формирования нормативно-правовой базы регулирования сферы культуры. Это необходимо для создания целостной картины развития отношений государства и отрасли культуры. Для осуществления этой цели необходимо произвести анализ предпринимавшихся государственными, научными и общественными организациями попыток законодательной регламентации деятельности в сфере культуры, а также выявить роль общественности в формировании государственной политики в области культуры.

Ключевые слова

Культурологи, культура, памятник культуры, объекты культурного наследия, Указы Петра I, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Народный комиссариат просвещения РСФСР, Министерство культуры.

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

через право. Анализ мирового опыта и отечественной практики показывает, что правовое регулирование культурной жизни в любой стране имеет исключительное значение, особенно в переломные моменты общественного развития. Право в области культу-

ры – это гарантии свободы культуры и культурной деятельности личности посредством гармонизации взаимоотношений различных субъектов культурного пространства личности, объединений граждан и государства.

Как показывает история, в силу того, что главнейшим фактором интеллектуального развития древнейшего русского общества являлась церковь, развитие получило религиозно-нравственное направление, поэтому в течение всего московского периода не было принято ни одного нормативно-правового акта, касающегося народного просвещения и культуры. Государственным регулированием культуры государство стало заниматься лишь с начала 18 в. Указы Петра I 1718 и 1721 гг. предписывали собирать старинные предметы, «куриозные вещи», «что зело необыкновенно»¹.

Из наиболее ранних указов Петра I можно привести издание в 1701 году указа о строительстве цейхгауза в Московском Кремле, где Петр I предполагал устроить музей военных трофеев. Старое оружие представляло интерес как с точки зрения его кон-

струкции, так и возможного использования для вооружения регулярных войск в экстренных ситуациях. В 1702 году Петр I приказал князю Одоевскому проверить все тайники Кремля и «взять прежние описи и описанные книги, осмотреть и описать, все ли это в целости. А, осмотрев и описав все, поставить под хорошую охрану». Указ царя узаконил основную функцию Оружейной палаты как древлехранилища фамилии Романовых. Оружейная палата была доступна узкому кругу лиц, а экспонаты выставлялись бессистемно с учетом их декоративной привлекательности. Первым в России документом об охране памятников культуры является указ Петра I от 1722 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». Указом Петра I «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей» была образована кунсткамера, музей антропологии и этнографии. Первоначально личные коллекции Петра I и коллекции по анатомии и зоологии хранились в Аптекарской канцелярии, в ведении которой находились дела

¹ Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры. Сборник научных трудов НИИ культуры. – М., 1990. – С. 36-37.

пополнения и хранения коллекций, а также исследование экспонатов с научной точки зрения.

Духовный регламент от 21 января 1721г. подчинил вольные типографии в Киеве и Чернигове предварительной цензуре Духовной коллегии. В Духовном регламенте устанавливалось, что богословские сочинения до печати должны быть представлены в коллегиям, который был обязан рассмотреть письмо, чтобы выяснить, «нет ли в... оном погрешения, учению православному противного»². Данным документом была нормативно закреплена государственная цензура в сфере культуры.

В 1720 – 1724 Петр издает указы, в соответствии с которыми в Москву должны были присылаться древние рукописные книги. Это было необходимо для воссоздания исторического прошлого страны. Кроме того впервые на законодательном уровне был решен вопрос о формировании и пополнении книжного библиотечного фонда. 15 декабря 1702 года был подписан указ об открытии первой русской печатной газеты, названной «Ведомости», для извещения «оними о заграничных и внутренних происшествиях» русских людей.

2 Шеймин П.Н. Полицейское право. – Одесса, 1887. – С. 382.

Российское правительство в начале XIX в. начинает проявлять определенное внимание к проблемам государственного регулирования культуры. В эту эпоху всю государственную политику в области культуры можно разделить на два основных направления. Первое направление – это попытки создать, очень часто под давлением общественных организаций (например, археологических обществ), государственную систему отрасли культуры. А второе – создание инфраструктуры культуры (например, национальных музеев и театров) за счет благотворительной деятельности меценатов и членов императорской фамилии.

В XIX веке вопросы охраны памятников были поручены Министерству внутренних дел, где они распределялись между Департаментом общих дел, Центральным статистическим комитетом и Технико-строительным комитетом. Охрана церковных памятников закреплялась за Синодальным ведомством, а в ведении Министерства народного просвещения находились музеи, библиотеки и учебные заведения сферы культуры. Кроме того, «наблюдение за сохранением остатков древних замков, крепостей и других зданий древности» на

местах вменялось в обязанность Губернским строительным и дорожным комиссиям, находящимся в ведении Главного Управления путей сообщения и публичных зданий³.

В 1869 – 1871 г. был разработан проект Положения об охране памятников старины, одобренный II Археологическим съездом, проходившим в Санкт-Петербурге в декабре 1871 г. Этот проект был направлен в Министерство народного просвещения, которое разослало его на отзыв в другие ведомства. Получив отзывы, в 1876 году это министерство создало особую комиссию «для обсуждения предложений о мерах к охранению памятников древности»⁴. 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. Несмотря на то, что до

революции так и не удалось создать государственное законодательство в области охраны памятников культуры, благодаря общественному мнению и деятельности различных учреждений и обществ было остановлено разрушение национального наследия. Императорская семья, церковь, государственные учреждения, городские власти, дворянство и купечество принимали участие в сохранении церквей, монастырей, дворцов, усадеб, крепостных сооружений, городских особняков, музеев и галерей.

Советское государство с самого начала своего существования начало принимать меры к сбережению памятников искусства и культуры. Изданные по инициативе В.И.Ленина в 1918 – 24 годах декреты (более 20 декретов, в том числе декрет «Об учёте и охране памятников искусства, старины и природы» от 7 января 1924) заложили законодательную основу советской государственной системы охраны памятников культуры. В военное время, а также в последующие послевоенные годы, отношение к историко-культурному наследию изменилось. Охраной памятников стали заниматься различные государственные комитеты управления, при Министерстве культуры было образовано

3 РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 94. Л. 12; ПСЗ-2. Т. I. № 794; Охрана памятников истории и культуры в России: XVIII – начало XX вв.: Сборник документов. – М., 1978. – С. 39.

4 Охрана памятников истории и культуры в России: XVIII – начало XX вв.: Сборник документов. – М., 1978. – С. 273.

Управление музеев и охраны памятников, на местах охрана памятников возлагалась на отделы культуры местных Советов. В 1966 г. образовалось Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры – общественная организация, объединившая многочисленных подвижников на местах. В последующие десятилетия были выявлены и взяты на учет тысячи памятников истории и культуры, однако средств на их ремонт и реставрацию государство отпускало мало. Идеология перестала воздействовать на отбор памятников. Вопросами нахождения и паспортизации памятников, их описания и реставрации занимаются сегодня многочисленные реставрационные мастерские, музеи, Государственный научно-исследовательский институт реставрации, Российский институт культурологии и др.⁵

Формирование рыночной экономики, строительство новой российской государственности потребовали уделить особое внимание строительству законодательного пространства деятельности в сфере культуры. Тем более что до 1992 года в сфере культуры существовал лишь один специ-

альный закон – Закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры»⁶, принятый в 1978 году. 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»⁷, 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

5 Углева И.К. Культурное наследие: современные проблемы. – М.: Наука, 1987. – С. 81.

6 Закон РСФСР от 15.12.1978 Об охране и использовании памятников истории и культуры // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 498.

7 Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 420.

отношениям»⁸, согласно которому сохранялись все виды налоговых льгот для творческих союзов. 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 Федерации о культуре»⁹ (далее «Основы законодательства»), в которых впервые в развернутом виде определены права и свободы человека, народов и этнических общностей в сфере культуры. Установлены государственные гарантии в области культуры, уточнено разделение компетенции 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, осно-

вы 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.

Сегодня законодательство о культуре нуждается в значительном расширении. Только таким образом возможно разрешить внутренние проблемы сферы культуры, в том числе проблемы обеспечения ее материальными и человеческими ресурсами. Государственная поддержка и правовое регулирование в сфере культуры способны сохранить и приумножить богатейшее культурное наследие народов России.

Список литературных источников

1. Алешкин А.И., Ильина А.А. Законодательное регулирование и государственная поддержка культуры // Культура: управление, экономика, право. – М. : Юрист, 2009. – № 1. – С. 12-22.
2. Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры. Сборник научных трудов НИИ культуры. – М., 1990. – 137 с.

8 Постановление Президиума ВС РСФСР от 16.09.1991 № 1655-1 «О мерах по развитию проектной деятельности Союза архитекторов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 19.09.1991. – № 38. – Ст. 1223.

9 Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) // Российская газета. – № 248. – 17.11.1992.

3. Закон РСФСР от 15.12.1978 «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 498-511.
4. Костюкович А.Ф. Законодательная база российской культуры: проблемы и перспективы // Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации ФС РФ. – 2000. – № 6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2000/vestniksf118-06/vestniksf118-06010.htm>
5. Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, собранные императорским Московским археологическим обществом. – М., 1911. – 62 с.
6. Михайлова Н.В. Историко-культурное наследие России: проблемы охраны. – М.: ЮИ МВД РФ, 1999. – 105 с.
7. О библиотечном деле: Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ // Российская газета. – № 11-12 (17.01.1995).
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ // Российская газета. – № 100 (12.05.2010).
9. О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации: Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ // Российская газета. – № 164 (29.08.1996).
10. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ // Российская газета. – № 104 (04.06.1996).
11. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) // Российская газета. – № 248 (17.11.1992).
12. Охрана памятников истории и культуры в России: XVIII – начало XX вв.: Сборник документов. – М., 1978. – 356 с.
13. Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 420.
14. Постановление Президиума ВС РСФСР от 16.09.1991 № 1655-1 «О мерах по развитию проектной деятельности Союза архитекторов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 19.09.1991. – № 38. – Ст. 1223.

15. РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 94. Л. 12; ПСЗ-2. Т. I. № 794.
16. Углева И.К. Культурное наследие: современные проблемы. – М.: Наука, 1987. – 276 с.
17. Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации» // Российская газета. – № 127 (09.07.1996).
18. Шеймин П.Н. Полицейское право. – Одесса, 1887. – 601 с.
19. Шестова С.М. Развитие российского законодательства об охране памятников истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. – 2009. – № 2. – С. 26-30.

Информация об авторе

Казакова Юлия Аркадьевна; преподаватель кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы имени П.А.Столыпина; аспирант кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы имени П.А.Столыпина; e-mail: ros-berg@mail.ru

Kazakova Yuliya Arkad'evna

The evolution of state regulation of culture

Abstract

The purpose of this research is to examine the historical experience of state activity on the formation of the legal framework regulating the cultural sphere. It is necessary for building a coherent picture of relations between the state and the cultural sector. To accomplish this goal we need a thorough analysis of public, academic and civil society organizations attempts of legislative regulation of cultural activities to identify the public's role in shaping public policy in the field of culture.

Keywords

Cultural studies, culture, monuments of culture, cultural heritage, decrees of Peter I, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Education, People's Commissariat of Education of RSFSR Ministry of Culture.

Bibliography

1. Aleshkin A.I., Il'ina A.A. Legislative regulation and government support for culture // *Kul'tura: upravlenie, ekonomika, pravo*. – Moscow: Yurist, 2009. – No. 2. – P. 12-22.
2. The protection and use of historical and cultural monuments. Collection of scientific works of Research Institute of Culture. – Moscow, 1990. – 137 p.
3. Law of RSFSR from 15.12.1978 “On protection and use of historical and cultural monuments” // *Code of Laws of RSFSR*. – Vol. 3. – P. 498-511.
4. Kostyukovich A.F. Legislative base of Russian culture: problems and prospects // Information and analytical department of Federation Council. – 2000. – No. 6. [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2000/vestniksf118-06/vestniksf118-06010.htm>
5. Materials on the preservation of ancient monuments, collected by Imperial Moscow Archaeological Society. – Moscow, 1911. – 62 p.
6. Mikhailova N.V. Historical and cultural heritage of Russia: problems of protection. – Moscow: YuI MVD RF , 1999. – 105 p.
7. On libraries: Federal Law from 29.12.1994 No. 78-FZ // *Rossiyskaya Gazeta*. – No. 11-12 (17.01.1995).
8. On amendments to certain legislative acts of Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state ones (municipal) agencies: Federal Law from 08.05.2010 No. 83-FZ // *Rossiyskaya Gazeta*. – No. 100 (12.05.2010).
9. On state support of cinematography of Russian Federation: Federal Law from 22.08.1996 No. 126-FZ // *Rossiyskaya Gazeta*. – No. 164 (08/29/1996).
10. About the Museum Fund of Russian Federation and museums in Russian Federation: Federal Law from 26.05.1996 No. 54-FZ // *Rossiyskaya Gazeta*. – No. 104 (04/06/1996).
11. Basic Law of Russian Federation on culture (approved by Armed Forces 09.10.1992 N 3612-1) // *Rossiyskaya Gazeta*. – No. 248 (17/11/1992).

-
12. Protection of monuments of history and culture in Russia: XVIII – early XX centuries: Collection of documents. – Moscow, 1978. – 356 p.
 13. Decision of Supreme Soviet of RSFSR from December, 25, 1990 No. 447-1 “On urgent measures for the preservation of national cultural and natural heritage of the peoples of RSFSR” // Bulletin of Congress of People’s Deputies and Supreme Soviet of RSFSR. – 1990. – No. 30. – Art. 420.
 14. RSHA. F. 1278. Ori. 6. D. 94. L. 12, CCL-2. Vol. I. No. 794.
 15. Ugleva I.K. Cultural heritage: modern problems. – Moscow: Nauka, 1987. – 276 p.
 16. Presidential Decree from 01.07.1996 No. 1010 “On measures to strengthen public support for arts and culture in the Russian Federation” // Rossiyskaya Gazeta. – No. 127 (09.07.1996).
 17. Sheimin P.N. Police law. – Odessa, 1887. – 601 p.
 18. Shestova S.M. Development of Russian law on protection of monuments of history and culture // Kul’tura: upravlenie, ekonomika, pravo. – 2009. – No. 2. – P. 26-30.

Author’s data

Kazakova Yuliya Arkad’evna; postgraduate student of administrative law and public construction department of Stolypin Volga Region Institute Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; lecturer; e-mail: ros-berg@mail.ru