

RAR

УДК 008

ББК 71

DOI 10.34685/HI.2024.47.4.014

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МУЗЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ*

Бычкова Ольга Ивановна,

кандидат экономических наук, доцент,
ведущий специалист отдела комплексных проблем изучения культуры
Южного филиала Российского научно-исследовательского института
культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева,
ул. Красная, 28, г. Краснодар.350063,
bychkovaoi@mail.ru

Аннотация

Основная цель исследования состоит в изучении специфики нормативно-правового регулирования в осуществлении государственной музейной политики постсоветского периода, а также выявление его динамики на современном этапе. На основе выделенного блока проблем определены особенности базового законодательного регулирования музейной политики. В результате исследования выявлены общие проблемы действующего законодательства, связанные с наличием серьёзных пробелов в составе установленных обязанностей органов власти в музейной сфере. Проведённый анализ правовых актов позволяет сделать вывод о том, что установленные законодательством государственные обязанности должны чётко определять необходимость и обязательность соответствующих форм их поддержки со стороны органов государственной власти, заявленных в музейной политике.

Ключевые слова

Музейная политика, законодательство, регулирование, постсоветский период.

Законодательное оформление музейной политики имеет первостепенное значение для общественного развития в современной российской действительности, где институты культуры играют решающую роль в формировании и сохранении коллективной памяти. Музеи выступают как посредники между прошлым и на-

стоящим, предоставляя гражданам возможность понять свою историю, культурное наследие и идентичность.

Актуальность исследования обусловлена возрастающей ролью музейной политики в реализации национальных стратегий развития Российской Федерации. В контексте действующего

* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Южного филиала ФГБНИУ «Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева» по теме «Научно-методические основы культурной политики в системе современного российского образования»

законодательства государственная музейная политика является одним из ключевых направлений обеспечения гражданам доступа к культурным ценностям и их охраны.

Формирование нормативно-правовой базы государственной политики России в сфере музеев является многолетним процессом. В период становления Российской Федерации, который был отмечен значительными социально-экономическими вызовами, сфера культуры, в том числе музейное дело, оказалась в особенно уязвимом положении, будучи воспринятой как неэффективная и обременительная для государства.

Начиная с 1990-х годов, в контексте построения российского федеративного государства, нормативно-правовое регулирование государственной культурной политики приобретает первостепенное значение. Законодательные акты этого периода оказывают влияние не только на общую культурную политику страны, но и непосредственно затрагивают различные аспекты функционирования музеев, определяя взаимодействие государства, музея и общества.

Музейные учреждения, функционирующие как хранилища и площадки для демонстрации культурных ценностей, являются неотъемлемой частью государственной политики в музейной сфере (далее — государственная музейная политика). Как составная часть государственной культурной политики, музейная политика базируется, прежде всего, на разработке соответствующей нормативно-правовой базы. Эта база позволяет координировать и контролировать деятельность федеральных, региональных и местных органов власти, а также гражданского общества в отношении музеев.

Проблемы правового регулирования государственной музейной политики тесно связаны с общими проблемами законодательства о культуре Российской Федерации.

В этом контексте можно выделить следующие ключевые аспекты:

- Обеспечение и защита конституционных прав граждан Российской Федерации на культурную деятельность.

- Установление юридических гарантий для свободной культурной деятельности общественных объединений в России.

- Формирование принципов и правовых норм, регулирующих отношения между участниками культурной сферы.

- Определение основных принципов государственной культурной политики, законодательства о государственной поддержке культуры и гарантий невмешательства государства в творческие процессы.

Применение правового подхода к организации взаимодействия государства и общества с институтами и деятелями культуры обеспечивает реализацию приоритетов и стратегических задач государства, гарантируя при этом права и свободы личности в музейной сфере. Поэтому, настоящее исследование посвящено изучению особенностей нормативно-правового регулирования государственной музейной политики в постсоветский период и выявлению её динамики на современном этапе.

С начала 90-х годов XX века музейная политика стремится к соответствию современным стандартам управления культурными институтами, включающим принципы публичности, свободы творчества и профессионализма. Однако, многие страны постсоветского пространства сталкиваются с трудностями в сфере законодательного регулирования музейной деятельности. Недостаточное финансирование, отсутствие чётких норм и правил, а также вмешательство государства могут создавать препятствия для развития музея.

Важным аспектом законодательного регулирования государственной музейной политики является обеспечение независимости культурных учреждений от политического влияния. Музеи должны обладать свободой в формировании своих коллекций, экспозиций и образовательных программ, не подвергаясь цензуре и манипуляциям. Для этого необходимо разработать специальные правовые нормы, защищающие автономию музейных учреждений и их право на критический анализ.

Музейная сфера представляет собой уникальную область национальной культурной политики, поскольку каждое учреждение обладает своими собственными культурными ценностями и, соответственно, различными возможностями для самофинансирования. В связи с этим, правовое регулирование музейной сферы предполагает координацию деятельности федеральных и региональных органов власти в отношении музеев и музейного сообщества, совершенствование нормативно-правовой базы, а также финансово-экономическую поддержку музейных организа-

ций посредством принятия соответствующих законодательных актов.

Изучим ключевые законодательные акты, которые регулируют музейную деятельность в России в постсоветский период.

Конституция Российской Федерации, как основной закон страны, в статье 44 фиксирует обязанности государства в сфере культуры¹. Первая часть этой статьи обеспечивает свободу творческой деятельности и обязует государственные органы — законодательные, исполнительные и судебные — защищать данную свободу через нормы законодательства. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям (в том числе Музейного фонда) утверждено во второй части той же статьи, где прописан принцип всеобщей открытости. Третья часть статьи 44 обязывает граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия и охранять памятники истории и культуры, что соответствует Декларации ООН о международном культурном сотрудничестве².

Вопросы охраны культурного наследия, которые значительно повлияли на музейную политику в постсоветский период, нашли отражение в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1³ и Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1045-1⁴, регулирующих защиту национального культурного наследия

и сохранение налоговых льгот для творческих союзов.

Одним из первых федеральных законов, регламентирующих государственную музейную политику в Российской Федерации после распада СССР, стал Закон «Об основах законодательства Российской Федерации о культуре» 1992 года (последняя редакция 2023 года). Данный акт выделяет музейное дело и коллекционирование как самостоятельную сферу культурной деятельности. Закон гарантирует ряд прав и обязанностей, касающихся музеев. В частности, статья 12 Основ (редакция 2014 года) устанавливает право лиц, не достигших совершеннолетия, на бесплатное посещение музеев один раз в месяц. Статья 26 определяет обязанность государства по обеспечению целостности общероссийского Музейного фонда. Статья 39 (редакция 2008 года) регламентирует механизм создания и поддержки государственных музеев, а также условия их доступности для инвалидов. Статья 51 устанавливает, что культурные ценности государственных и муниципальных музеев не могут быть использованы в качестве обеспечения кредита или переданы под залог. Несмотря на многочисленные изменения и дополнения, Закон «Об основах законодательства Российской Федерации о культуре» сохраняет свою ключевую роль в качестве правовой основы для формирования и развития музейной сферы.

Важнейшим нормативно-правовым актом, регламентирующим специфику музейной деятельности и правовой статус музеев и Музейного фонда, является Федеральный закон № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (1996 года, последняя редакция 2023 года)⁵. Закон определяет круг вопросов, подлежащих регулированию в музейной практике, устанавливает задачи нормативно-правового характера в области музейной деятельности и обозначает принципы правового взаимодействия государства, музея и частных

1 Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 01.12.2021)

2 Декларация принципов международного культурного сотрудничества. От 4 ноября 1966 года URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/culture.shtml (дата обращения 01.12.2021)

3 Постановлении Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3438#515cqMUbn3ykp5O1> (дата обращения 01.12.2021)

4 Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1045-1 «О мерах по социально-экономической защите культуры и искусства в условиях перехода к рыночным отношениям» Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/>

[onlinecgi?req=doc&base=ESU&n=4583#fCydqMUuVrMQOc3](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4583#fCydqMUuVrMQOc3) (дата обращения 01.12.2021)

5 Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». Министерство культуры РФ. URL: <https://culture.gov.ru/documents/o-muzejnom-fonde-rossiyskoy-federatsii-i-muzeyakh-v-rossiyskoy-federatsii-54/> (дата обращения: 02.09.2022).

лиц. Статья 5 Закона о Музейном фонде разъясняет, что фонд включает в себя государственную и негосударственную части, а музейные предметы и коллекции, входящие в его состав, могут находиться в государственной, муниципальной или частной формах собственности.

Данный закон, закладывает базу для создания, реорганизации и ликвидации музеев в Российской Федерации. В нём содержится определение Музейного фонда страны как совокупности музейных предметов и коллекций, которые находятся на территории РФ и подлежат учёту государством. По закону, музей — это некоммерческое учреждение, созданное владельцем для хранения, исследования и публикации материалов, включённых в Музейный фонд РФ.

В рамках анализа законодательства о музеях следует упомянуть Федеральный закон «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (в редакции 2023 года), который расширяет полномочия законодательства о Музейном фонде, включая аспекты вывоза и ввоза музеями культурных ценностей.

Закон о Музейном фонде определяет цели создания музеев, такие как проведение образовательной, научной и просветительской деятельности; сохранение экспонатов и коллекций; выявление, сбор, исследование и публикация музейных предметов. Важно подчеркнуть, что данный документ придаёт музейным предметам особый правовой статус, устанавливая специальные правила их обращения и корректируя общие нормы гражданского права.

Однако, применение закона сталкивается с рядом сложностей. В частности, возникают трудности при реализации преимущественного права государства на покупку музейных коллекций и предметов. Также, вызывает сложности реализация механизма принудительного выкупа бесхозных культурных ценностей, предусмотренного Гражданским кодексом РФ.

Отдельным аспектом является регулирование опубликования музейных предметов и коллекций. Нормы законодательства о музеях не всегда согласуются с принципами авторского права. Например, право первой публикации музейных экспонатов и коллекций, входящих в состав Музейного фонда и находящихся в музеях Российской Федерации, принадлежит самим музеям, владеющим этими предметами и коллекциями, в то время как Гражданский кодекс РФ предоставляет такое право авторам или иным правообладателям.

Данная проблема приобретает особую актуальность в случаях произведений, созданных ныне живущими авторами.

С 2017 года процедура добавления предметов в Музейный фонд Российской Федерации была значительно упрощена. Она осуществляется поэтапно, включая этапы экспертизы культурных ценностей, их утверждение директором музея, запись в Книге поступлений, передачу информации в Государственный каталог и загрузку в специализированную программу АМС с учётом номера из Госкаталога Музейного фонда.

Создание Государственного каталога Музейного фонда РФ, представляющего собой важный федеральный проект, было установлено нормативным актом 1998 года, который утратил силу в 2011-м году. Однако, в 2017 году, к этому вопросу вернулись в новой редакции⁶. Несмотря на упрощение процессов, специалисты, исследующие вопросы учёта культурных ценностей, указывают на возможные риски. Например, ограничение включения в Музейный фонд только тех предметов, которые зарегистрированы в электронном каталоге, может привести к утрате культурных ценностей, не попавших в каталог⁷. Кроме того, возникают сложности в хранении и реставрации музейных предметов, которые не были в него внесены.

Постановления Правительства РФ в области музейной деятельности направлены на реализацию государственной культурной политики, изложенной в «Основах государственной культурной политики»⁸. Стратегия государственной культурной политики до 2030 года, разработан-

6 Приказ врио министра культуры В. В. Аристархова от 1 декабря 2017 г. № 2012 «Об утверждении Положения о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации». Министерство культуры РФ. URL: <https://culture.gov.ru/documents/ob-utverzhenii-polozheniya-o-gosudarstvennom-kataloge-muzeynogo-fonda-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 04.09.2022).

7 Цинченко Г.М., Орлова И.С. Проблемы реализации и перспективы развития государственной политики в сфере музейной деятельности на федеральном и региональном уровне. Управленческое консультирование 2019. №12 (132). С. 46–58.

8 Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172706/ (дата обращения 17.05.2021)

ная в рамках Основ. определяет общее направление и цели развития российских музеев.

Закон о Музейном фонде и соответствующие постановления Правительства РФ акти- визируют унификацию музейных коллекций и предметов. Так, уже в 2020 году были внесе- ны изменения и дополнения в «Единые правила организации комплектования, учёта, хранения и использования музейных предметов и музей- ных коллекций»⁹. Согласно этому документу, музеи разрабатывают собственные правила (ме- тодические, информационные и инструктивные материалы), которые отражают специфику их деятельности и определяют процессы комплек- тования, учёта, хранения и использования му- зейных предметов. Для реализации требований Федерального закона о Музейном фонде был принят ряд нормативных актов: два Федераль- ных закона, пять постановлений Правительства РФ, 14 документов Министерства культуры РФ и один приказ Министерства финансов Россий- ской Федерации¹⁰.

Что касается регионального музейного зако- нодательства, оно способствует расширению по- тенциала регионов в сфере правового регулиро- вания музейной деятельности. Но в большинстве субъектов РФ законодательное регулирование отсутствует, что объясняется жёсткой регламен- тированностью музейной деятельности на уровне федерации. Одновременно недостаточная юри- дическая защита объектов регионального куль- турного наследия остаётся важной проблемой, требующей законодательного регулирования на уровне территорий.

Итак, существующая нормативно-правовая база закрепляет основные функции и задачи ор- ганов государственной власти по регулированию музейной деятельности. Общей проблемой зако- нодательства в сфере культуры и музейной по-

литики являются декларативность и неконкрет- ность формулировок норм.

Проведённый анализ правовых актов позво- ляет сделать вывод о том, что законодательство в музейной сфере нуждается в совершенство- вании, так как установленные законом государ- ственные обязанности должны чётко определять необходимость и обязательность соответствую- щих форм их финансовой и организационной поддержки со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, заяв- ленных в документах музейной политики. Раз- витие этих подходов может быть использовано при совершенствовании федерального и регио- нального законодательного регулирования му- зейной сферы.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культур- ной политики» // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172706(дата обра- щения 01.12.2021)
 2. Декларация принципов международного культурного сотрудничества. От 4 ноября 1966 года URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/culture.shtml (дата обращения 01.12.2021)
 3. Закон Российской Федерации от 9 октя- бря 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в редакции 2020 г.). Сахалинский областной центр народ- ного творчества. URL: https://ocnt.sakhalin.gov.ru/site_get_file/17796/Zakon%20o%20kulture.docx (дата обращения: 04.09.2022).
 4. Закон Российской Федерации от 15 апре- ля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культур- ных ценностей». Официальный интернет-пор- тал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102022779> (дата об- ращения: 04.09.2022).
 5. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Феде- рации и музеях в Российской Федерации». Ми- нистерство культуры РФ. URL: <https://culture.gov.ru/documents/o-muzeynom-fonde-rossiyskoy-federatsii-i-muzeyakh-v-rossiyskoy-federatsii-54/> (дата обращения: 02.09.2022).
 6. Федеральный закон от 15.04.1993 N 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» Спра-
- 9 Приказ Министерства культуры РФ от 23 июля 2020 г. № 1827 «Об утверждении правил организации комплектования, учета, хранения и использования музей- ных предметов и музейных коллекций». Официаль- ный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011060011>(дата обращения: 09.09.2022).
- 10 Чечель Н. В. Об изменениях нормативно-правовой базы в области учета и хранения Музейного фонда РФ. ГБУК ЛО «Музейное агентство». URL: <https://www.lenoblmus.ru/sites/default/files/2020-09/ceb88f0f97b09dc7dbdf4a53683a84ed.pdf>(дата обращения 17.05.2021)

вочно-правовая система «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultantrudocument/cons_doc_LAW_1905/ (дата обращения: 02.09.2022).

7. Постановлении Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3438#515cqMUbn3ykp5O1>

8. Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1045-1 «О мерах по социально-экономической защите культуры и искусства в условиях перехода к рыночным отношениям» Справочно-правовая

система «Консультант-Плюс» URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/onlinecgi?req=doc&base=ESU&n=4583#fCydqMUuVrMQOc3>

9. Цинченко Г.М., Орлова И.С. Проблемы реализации и перспективы развития государственной политики в сфере музейной деятельности на федеральном и региональном уровне. Управленческое консультирование 2019. №12 (132). С. 46–58.

10. Чечель Н.В. Об изменениях нормативно-правовой базы в области учёта и хранения Музейного фонда РФ. ГБУК ЛО «Музейное агентство». URL: https://www.lenoblmus.ru/sites/default/files/2020-09/ceb88f0f97b09dc7Dbdf_a53683a84ed.pdf (дата обращения: 04.09.2022).

LEGAL REGULATION OF STATE MUSEUM POLICY IN THE POST-SOVIET PERIOD: PROBLEMS AND PROSPECTS

Bychkova Olga Ivanovna,

Assoc. Prof., Cand. Sci. (Economy and the Management
of a National Economy),

Leading Researcher, Department of complex problems of cultural studies,
Southern Branch, Russian Research Institute
for Cultural and Natural Heritage,
Krasnay st., 28, Krasnodar, Russia, 350063,
bychkovaoi@mail.ru

Abstract

The main objective of the study is to study the specifics of legal regulation in the implementation of state museum policy in the post-Soviet period, as well as to identify its dynamics at the present stage. Based on the identified block of problems, the features of the basic legislative regulation of museum policy are determined. As a result of the study, general problems of the current legislation related to the presence of serious gaps in the composition of the established responsibilities of government bodies in the museum sphere are identified. The conducted analysis of legal acts allows us to conclude that the state responsibilities established by law should clearly define the need and obligation of the corresponding forms of their support from government bodies declared in the museum policy.

Keywords

Museum policy, legislation, regulation, post-Soviet period.