

Административно-правовое регулирование музейной деятельности

Аннотация. В статье определены основные модели государственного регулирования музейной деятельности, а также правовые основы создания и деятельности музеев. Кроме того, рассматривается вопрос о необходимости лицензирования музейной деятельности. Названа основная нормативно-правовая база регулирования музейной деятельности, а также органы государственной власти, осуществляющие управление и регулирование музейной деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Подробно рассмотрены полномочия Министерства культуры РФ и Департамента культуры города Москвы в рамках управления и регулирования музейной деятельности.

Ключевые слова: культура, музейная деятельность, музей, государственное управление, государственное регулирование, культурные ценности.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.062-068

Большинство музеев в Российской Федерации (в том числе все самые известные и крупные) являются государственными. Связано это и с историей государства, и со сложностью функционирования такой организации, как музей. В современной России государственное управление и регулирование музейной деятельности является необходимым и, можно сказать, естественным процессом, поскольку на данном этапе развития российского общества культура только начинает закрепляться в сознании людей как неотъемлемая и важная сфера социальной жизни, поэтому без государственной поддержки и финансирования эта деятельность пока невозможна.

В мире признаются основополагающими две модели государственного регулирования музейной деятельности — французская и американская.

Во французской модели основное внимание уделяется взаимодействию музея с посетителями. Это могут быть различные системы абонементов и скидок, проведение тематических

лекций и музыкальных вечеров. Государство поддерживает музеи, в том числе и финансово, однако не вмешивается в их творческую деятельность. При этом государство жестко регулирует оборот культурных ценностей и устанавливает императивные правила по их сохранению и использованию. Любая сделка, совершаемая собственником в отношении культурной ценности, внесенной в Реестр объектов культурного наследия, должна быть согласована с Министерством культуры Франции. В случае невыполнения этого требования сделка признается ничтожной и может быть совершена лишь по истечении 30 лет. В Российской Федерации более мягкие правила, хотя стоило бы воспользоваться опытом Франции.

Не менее жестко во Французской Республике проводится политика и непосредственно в отношении музеев. «При осуществлении административного регулирования государство в соответствии с Кодексом наследия уполномочило национальные музеи и музеи, включенные в реестр, получать на хранение для

© Быстрова О. А., 2016

* Быстрова Ольга Александровна, аспирантка кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ведущий юрисконсульт государственного бюджетного учреждения культуры города Москвы «Московский международный Дом музыки»
blar5@mail.ru

показа широкой публике произведения искусства или предметы коллекционирования, принадлежащие частным лицам»¹. Музей должен обеспечить необходимые условия хранения. Собственник культурной ценности, передавая в пользование государству принадлежащую ему культурную ценность для экспонирования широкой публике, получает право на налоговую льготу. Таким образом государство подталкивает собственников культурных ценностей к передаче на профессиональное и ответственное хранение достояния народа Франции, а также дает возможность увидеть культурные сокровища, принадлежащие частному лицу.

В американской модели государство не влияет напрямую на деятельность музея, но не оказывает и финансовой поддержки, а поощряет в большей степени привлечение музеями денежных средств от частных лиц и организаций, взамен предлагая налоговые преференции. Безусловно, цели существования у американских музеев те же, что и у любых музеев в мире, отличается государственная финансовая политика в данной сфере. «Для сравнения: доля государственных субвенций и субсидий Лувра составляет около 58 %, в то время как в Метрополитен-музее — около 14 %»².

Американскими музеями проводится огромная работа со спонсорами — друзьями музея, создаются фонды поддержки того или иного музея. Музеи такого типа имеют большой штат сотрудников, занимающихся развитием общественных связей, исследованием рынка, работой со спонсорами. В современных российских музеях также существуют подобные направления деятельности, в основном в крупных всемирно известных музеях.

В России превалирует французская модель, но при этом многие музеи стремятся к зарабатыванию собственных денежных средств по причине недостаточности государственного финансирования, что позволяет говорить о третьей модели государственного регулирования музейной деятельности.

Для ее описания необходимо в первую очередь назвать основные нормативные правовые акты, регулирующие сферу музейной деятельности, а также определить систему органов государственной власти, осуществляющих регулирование данной сферы в России.

*Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»*³ (далее — Закон о музеях) является основным и, пожалуй, единственным законом, непосредственно регулирующим сферу деятельности музеев. Закон о музеях дает определения наиболее необходимым и важным для музейной деятельности терминам, таким как музейный предмет, музейная коллекция, музейный фонд, а также музей. Закон о музеях раскрывает также понятие хранения как одного из основных видов деятельности музея. Иным функциям, таким как изучение и публичное представление, определения не даны.

Закон о музеях устанавливает, что музеи в России учреждаются в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях», а также Основами законодательства РФ о культуре. Государственные музеи федерального уровня создаются, реорганизуются и ликвидируются «в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Создание, реорганизация и ликвидация государственных музеев, находящихся в ведении субъектов РФ, осуществляется в порядке, определенном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, если иное не установлено законами субъекта Российской Федерации». К сожалению, этот порядок не закреплен ни в одном нормативном правовом акте. Ранее учреждение всех государственных музеев осуществлялось на основании акта Правительства РФ. Музей считался государственным в случае его финансирования государством более чем на 50 %.

¹ Чирвинская Е. Д. Франция: государство и владельцы предметов искусства // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 3. С. 33—38.

² Норкин Д. Р. Многообразие культур: особенности современной международной финансовой политики // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 3. С. 5—8.

³ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

До 2002 года деятельность музея подлежала обязательному лицензированию, которое в полной мере было механизмом контроля за деятельностью музеев. В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» к лицензируемым видам деятельности относятся те виды деятельности, осуществление которых может повлечь собой нанесение ущерба культурному наследию Российской Федерации. В целом подлежат лицензированию те виды деятельности, государственный контроль за которыми наиболее важен ввиду их особенностей. Лицензирование музейной деятельности позволило бы государству иметь еще один способ управления сферой общественной жизни, значимость которой определяет историю и культурное богатство страны. Управление государственными музеями регламентировано на законодательном уровне, музеи находятся в подчиненном положении перед их учредителем — государством. Любые значимые действия руководства государственного музея осуществляются с разрешения Министерства культуры РФ или уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ. Однако существуют частные музеи, в которых тоже находятся музейные предметы и коллекции. Контроль за ними возможен только опосредованный. Лицензирование в полной мере позволило бы государству следить за сохранностью музейных ценностей, находящихся в таких музеях, поскольку утрата лицензии означала бы не только закрытие музея, но и передачу музейных предметов в другие музеи, способные осуществлять свои функции в соответствии с законом. В первую очередь должна стоять задача сохранения культурного наследия России, выполнение которой должно занимать первоочередное место в административном регулировании музейной деятельности.

Иным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере музейной деятельности, является Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», который был принят с целью сохранения культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе защиты культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и пе-

редачи права собственности на них. Важно отметить, что данный Закон распространяет свое действие на все культурные ценности, независимо от формы собственности. В рамках музейной деятельности данный Закон не только перечисляет культурные ценности, которые могут быть одновременно и музейными предметами, но устанавливает для органов государственной власти формы осуществления контроля за безопасностью музейных предметов в пределах отношений, на которые данный Закон и распространяется.

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴ принят для реализации прав граждан на доступ к культурным ценностям, реализация которых возможна лишь через конституционную обязанность государства заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Названный Закон дает определение объектам культурного наследия, непосредственно связанным с музейной деятельностью: это «объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры». Данное определение весьма необычно для современного права, поскольку отражает в меньшей степени правовую сущность объектов культурного наследия, а более — культурологическую, поскольку с правовой точки зрения представляется сложным определить, что является «свидетельством эпох и цивилизаций», а также что относится к «подлинным источникам информации о зарождении и развитии культуры».

⁴ Российская газета. 2002. № 116—117.

Субъекты Российской Федерации также принимают нормативные правовые акты, регулирующие музейную деятельность. В качестве интересного примера можно привести Закон Московской области «О музеях в Московской области», который, в отличие от основного Федерального закона, регулирующего музейную деятельность, дает определения таким важным понятиям, как музейное дело, музейная деятельность, фонды музея, и даже определение частной коллекции. Кроме того, Закон регламентирует ведение в Московской области реестра музеев, аналогии которому на федеральном уровне не существует. Кроме того, этот Закон предусматривает меры социальной поддержки работников музеев.

Итак, существующая нормативно-правовая база закрепляет основные функции и задачи органов государственной власти по управлению и регулированию сферы культуры в целом и музейной деятельности в частности.

Контроль и координацию деятельности всех учреждений культуры осуществляет в первую очередь Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции, в том числе «культурных» прав граждан. В качестве примера государственной поддержки сферы культуры со стороны Президента РФ можно привести создание при его содействии музея — Центра М. Л. Ростроповича, посвященного этому великому виолончелисту и дирижеру. Кроме того, один из наиболее крупных нормативных документов, регулирующих сферу музейной деятельности — Основы государственной культурной политики, был создан и представлен в Государственную думу Министерством культуры РФ на основе идеи, предложенной Советом по культуре и искусству при Президенте РФ. Названный документ представляет собой государственную программу по определению культурной политики в Российской Федерации и содержит в себе основные задачи, поставленные перед государством по управлению и регулированию сферы культуры, однако большинство положений Основ являются декларативными, теоретическими и даже в некоторой мере идеологическими.

Непосредственную функцию по регулированию музейной деятельности осуществляет Министерство культуры РФ, которое не только контролирует деятельность музеев в Российской

Федерации, но и обеспечивает их финансирование и оказывает поддержку их развитию.

Департамент культурного наследия, являясь подразделением Министерства культуры РФ, осуществляет государственное регулирование в сфере музейной деятельности и реализует следующие полномочия:

1. Нормативно-правовое регулирование

Департамент разрабатывает Положение о Музейном фонде РФ, а также Положение о Государственном каталоге Музейного фонда РФ.

2. Управление музейными предметами и коллекциями

В первую очередь Департамент определяет состав Музейного фонда РФ, принимает решение о включении либо об исключении из него музейных предметов и коллекций, а также о передаче и закреплении на праве оперативного управления музейных предметов и коллекций за федеральными государственными музеями. Департамент определяет порядок предоставления включенных в состав Музейного фонда РФ воспроизведений музейных предметов для их использования в коммерческих целях, а также регистрирует культурные ценности, ввозимые на территорию РФ. Кроме того, обеспечивает распределение находящихся на территории РФ культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны, между учреждениями культуры. Именно Департамент принимает решение о возможности передачи в безвозмездное пользование религиозным организациям музейных предметов и коллекций, включенных в состав государственной части Музейного фонда РФ. Также в полномочия Департамента входит обеспечение необходимых мероприятий по сохранению и реставрации музейных предметов и коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ. Департамент от имени Российской Федерации реализует преимущественное право покупки заявленных к вывозу культурных ценностей, а также музейных предметов и коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда РФ.

Музейные предметы и коллекции передаются музеям либо в оперативное управление, либо в безвозмездное бессрочное пользование, либо на определенный срок. Министер-

ство культуры РФ утвердило форму договора, заключаемого с музеем при передаче музейных предметов и коллекций. Согласно договору в обязанности музея входит учет, хранение, использование, систематическая проверка наличия музейных предметов. Кроме того, музей обязан обеспечить доступ граждан к переданным музейным предметам и коллекциям. В то же время договор предусматривает обязанности органов государственной власти как федерального, так и уровня субъектов РФ обеспечивать возможности музеев для выполнения своих обязанностей в целях сохранения культурных ценностей.

3. Контрольные полномочия Департамента:

- мониторинг использования и состояния предметов Музейного фонда РФ, а также объектов археологического наследия;
- выдача свидетельств на право вывоза, временного вывоза культурных ценностей с территории Российской Федерации, а также свидетельств о включении музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда РФ;
- экспертиза культурных ценностей, заявленных к вывозу или временному вывозу с территории Российской Федерации, а также возвращенных после временного вывоза;
- регистрация фактов утраты, пропажи, хищения культурных ценностей, а также оповещение государственных органов и общест-венности об этих фактах.

4. Кадровые полномочия:

Закljučаются в выборе специалистов архивов, музеев, библиотек, научно-исследовательских и реставрационных организаций, иных специалистов для проведения ими экспертизы заявленных к вывозу с территории Российской Федерации и ввозимых культурных ценностей.

Руководитель Департамента курирует деятельность музеев, взаимодействует с руководством музеев, оценивает текущую хозяйственную и организационную деятельность музея.

В целях обеспечения безопасности государства, в том числе и сохранности культурного наследия страны, в Российской Федерации действует Федеральная служба безопасности. Ее структурным подразделением является Служ-

ба по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом, которая курирует в том числе сферу культуры, а в отношении деятельности музеев осуществляет контроль и надзор за их деятельностью, занимается охраной культурных ценностей от незаконных действий как со стороны третьих лиц, так и со стороны сотрудников музея.

В системе органов исполнительной власти, имеющих отношение к деятельности музеев в Российской Федерации, необходимо также выделить Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), которое контролирует использование государственными учреждениями, в том числе музеями, имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Относительно музеев можно отметить, что многие из них располагаются в зданиях, являющихся памятниками истории, культуры и архитектуры, поэтому Росимущество уделяет им особенное внимание.

Законом РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» называется специально уполномоченный орган государственного контроля за вывозом и ввозом культурных ценностей — федеральная служба по сохранению культурных ценностей. До февраля 2011 года такой орган существовал — это была Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура), которая проводила комплексные проверки сохранности культурных ценностей, находящихся в фондах российских музеев, по результатам которых выявлялись многочисленные нарушения музеями существующего законодательства. Росохранкультурой были разработаны и утверждены основные направления совершенствования мер по обеспечению сохранности и безопасности хранения музейных предметов и музейных коллекций. Однако Указом Президента РФ от 08.02.2011 № 155 данный орган был упразднен, а все его полномочия переданы Министерству культуры РФ. Таким образом, подзаконный акт вступил в коллизию с законом, поскольку последний содержит императивное указание о необходимости существования такого органа.

Кроме федеральных органов государственной власти, регулирование музейной деятельности осуществляют и органы власти в субъек-

тах РФ. Необходимо отметить, что в зарубежных странах большой вклад в регулирование музейной деятельности вносят городские и муниципальные органы власти. Органы власти конкретных городов активно поддерживают местные организации культуры, в том числе и местные музеи. Об этом свидетельствует опыт Австрии, Болгарии, Нидерландов, Финляндии. Данная модель взаимодействия государства и организаций культуры позволяет учитывать специфику конкретных музеев, выделять денежные средства на приоритетные цели. В современной российской действительности такая практика не получила достаточного развития, поскольку органами власти на местах проблемы учреждений культуры рассматриваются в последнюю очередь. В качестве положительного примера можно привести опыт Москвы, Санкт-Петербурга, Казани.

Город Москва — один из лидеров по количеству и разнообразию музеев. В Москве находятся как федеральные, так и городские музеи. Существуют также ведомственные музеи, музеи Российской академии наук, частные музеи.

Департамент культуры города Москвы, чьи полномочия установлены постановлением Правительства Москвы от 23 июля 2013 года № 484-ПП, в рамках регулирования музейной деятельности в первую очередь принимает решения о создании и поддержке государственных музеев, а также осуществляет управление музейными предметами и коллекциями, на-

ходящимися в собственности города Москвы, в том числе закрепляет за государственными учреждениями — музеями города Москвы, подведомственными Департаменту, на праве оперативного управления музейные предметы и коллекции. Кроме того, Департамент культуры принимает решение о возможности передачи музейного предмета или музейной коллекции из одного музея в другой.

Департамент культуры города Москвы назначает руководителей музеев, прекращает их полномочия, заключает трудовые договоры с ними, устанавливает порядок их аттестации, а также устанавливает размер оплаты труда руководителей подведомственных музеев. Именно этот Департамент утверждает уставы музеев, их штатное расписание, а также осуществляет контроль и оказывает поддержку в закупочной деятельности музеев. Последнее особенно важно для музеев как для бюджетных учреждений, поскольку заключение любого договора, будь то оказание услуг по транспортировке музейных экспонатов для выставки или выполнение работ по ремонту здания музея, должно производиться строго в рамках законодательства о контрактной системе.

В заключение стоит отметить, что только лишь силами государства сферу культуры, в частности музейную деятельность, невозможно развивать. Важно осуществлять поддержку и развитие культурной сферы в целом не только для блага общества, но и совместно с ним.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Норкин Д. Р. Многообразие культур: особенности современной международной финансовой политики // Культура: управление, экономика, право. — 2008. — № 3. — С. 5—8.
2. Чирвинская Е. Д. Франция: государство и владельцы предметов искусства // Культура: управление, экономика, право. — 2011. — № 3. — С. 33—38.

Материал поступил в редакцию 14 сентября 2015 г.

ADMINISTRATIVE LAW REGULATION OF MUSEUM ACTIVITIES

BYSTROVA Olga Alexandrovna — Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), chief legal adviser of the State Budget Institution of Culture of Moscow "Moscow International House of Music".

State management and regulation of museum activities is the necessary and, one might say, the natural process in the modern Russian state.

***Review.** The article defines the main schemes of state regulation in the sphere of museum activities and considers the legal foundations of foundation and performance of museums. Moreover the article considers the issue of the necessity of licensing museum activities. The author determines the basic legal framework regulating the activities of museums and public authorities exercising control and regulation of museum activities, both at the federal level and at the level of the entities of the RF. The author provides the thorough examination of the powers of the Ministry of Culture and the Moscow City Department of Culture within the framework of control and regulation of the activities of the museums.*

Keywords: culture, museum activities, museum, state regulation, state management, cultural values.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Norkin D. R.* Mnogoobrazie kul'tur: osobennosti sovremennoj mezhdunarodnoj finansovoj politiki // Kul'tura: upravlenie, jekonomika, pravo. — 2008. — № 3. — S. 5—8.
2. *Chirvinskaja E. D.* Francija: gosudarstvo i vladel'cy predmetov iskusstva // Kul'tura: upravlenie, jekonomika, pravo. — 2011. — № 3. — S. 33—38.