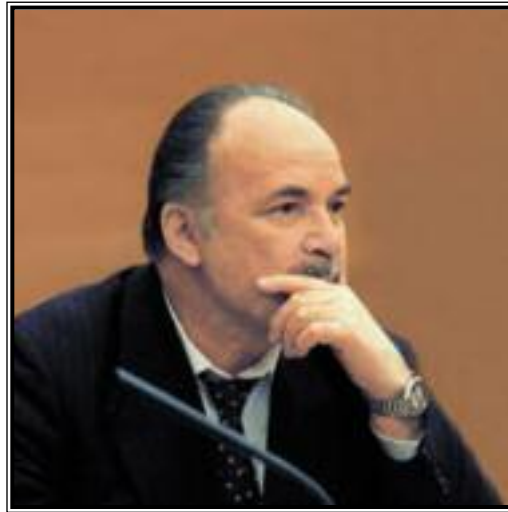


О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ И ТУРИЗМА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КУЛЬТУРЕ И ТУРИЗМУ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА
Николай Николаевич Губенко

Основным законом, устанавливающим базовые положения деятельности по охране памятников истории и культуры, является *Конституция Российской Федерации*.

В ней определены право каждого на доступ к культурным ценностям и обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Других прав и обязанностей граждан относительно культурного наследия своей страны *Конституция Российской Федерации* не предусматривает.

До 1992 года в России действовал только один закон в сфере культуры – закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», принятый в 1978 году.

В настоящее время законодательная база, регулирующая взаимоотношения в сфере культуры, значительно расширилась.

В годы работы Верховного Совета Российской Федерации были приняты следующие Законы Российской Федерации:

- «*Основы законодательства Российской Федерации о культуре*»;
- «*О вывозе и ввозе культурных ценностей*»;
- «*Об авторском праве и смежных правах*»;
- «*Основы законодательства Российской Федерации об архивном фонде Российской Федерации и архивах*».

Эти законодательные акты установили основополагающие нормы, касающиеся сферы культуры, в том числе определили саму эту сферу, права граждан на доступ к культурным ценностям и свободу творчества. Одной из главных позиций основ законодательства о культуре были нормативы финансирования отрасли – 2% федерального бюджета и не менее 6% бюджетов субъектов Российской Федерации. Законы об авторском праве, о ввозе и вывозе

культурных ценностей и об архивном фонде позволили сохранить не только наше материальное, но и духовное наследие, обеспечить вхождение России в международное правовое поле. В настоящее время Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» подготовлен практически в новой редакции.

Государственная Дума I, II и III созывов активно занималась разработкой федеральных законов, регулирующих сферу культуры.

В I Государственной Думе, работавшей в период с 1993 по 1995 год, действовал Комитет по образованию, культуре и науке, где вопросами культуры занимался подкомитет по культуре. Депутатами подкомитета были подготовлены и приняты Государственной Думой следующие федеральные законы:

- «Об обязательном экземпляре документов»;
- «О библиотечном деле»;
- «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

Эти законодательные акты помогли обеспечить комплектование библиотек в период развала информативной базы, сохранить от разграбления сами библиотеки и музеи. Одним из основных положений данных законов были запреты на приватизацию зданий, занятых библиотеками и музеями, а также запрет на изъятие из государственной собственности библиотечных и музейных ценностей.

В Государственной Думе II созыва (1995–1999 годы) уже работал Комитет по культуре, и депутатами комитета были подготовлены следующие федеральные законы:

- «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»;
- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», в котором нашло отражение решение Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего ряд положений базового закона не соответствующими Конституции Российской Федерации»;
- «О народных художественных промыслах»;
- «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».
- «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в части гарантированного права бесплатного посещения музеев один раз в месяц лицами, не достигшими восемнадцати лет).

Трудно переоценить значение принятых законов. В настоящее время все переговоры России со странами, участниками Второй мировой войны, в том числе и о возвращении в Германию известной Бременской (или Балдинской) коллекции, вывезенной из Бремена в Россию, ведутся на основании данного закона.

Государственная поддержка кинематографии сыграла свою положительную роль, и все мы с радостью можем отметить начавшийся подъем этой отрасли культуры.

В Государственной Думе III созыва (1999–2003 год) работал Комитет по культуре и туризму. Депутатами комитета были подготовлены следующие федеральные законы:

«О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об обязательном экземпляре документов», который направлен на повышение эффективности системы обязательного экземпляра, приведение существующих норм в соответствие с действующим законодательством, совершенствование понятийного аппарата с учетом новейших технологий, перераспределение количества обязательного экземпляра для обеспечения его эффективности.

«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Закон готовился депутатами Комитета по культуре Государственной Думы II созыва и Комитета по культуре и туризму Государственной Думы III созыва.

Данный закон является базовым в сфере охраны недвижимого культурного наследия, позволяющий сохранять наши памятники истории и культуры как особый вид недвижимого имущества, устанавливает требования по их содержанию, использованию и реставрации, уста-

навливают ограничения на приватизацию объектов наследия, а также иные требования, позволяющие сохранить не только сам объект, но и окружающую его историческую среду.

Кроме перечисленных принятых законодательных актов, депутаты работавших комитетов по культуре подготовили ряд законов, которые были приняты обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации, но отклонены Президентом Российской Федерации.

В их числе следующие законы:

- «О государственной защите нравственного здоровья граждан и об усилении контроля за использованием продукции сексуального характера»;
- «О творческих работниках литературы и искусства и об их творческих союзах»;
- «О Высшем Совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации».

Особенно следует остановиться на Законе «О государственной защите нравственного здоровья граждан и об усилении контроля за использованием продукции сексуального характера», поскольку засилье массовой продукции эротического и даже порнографического характера дошло до критической отметки, но механизма, регулирующего эту сферу деятельности, до сих пор нет.

Данный закон предлагал определение понятия «эротика» и «порнография», запрещение распространения порнографии, установление ограничения на показ продукции сексуального характера и продажу сексуальных печатных изданий, введение лицензирования деятельности сексуального характера и другие меры, направленные на защиту нравственного здоровья граждан. В настоящее время достигнута договоренность с Администрацией Президента РФ о создании согласительной комиссии по доработке закона в соответствии с замечаниями Президента Российской Федерации.

Перерабатывается и отклоненный Президентом Российской Федерации Федеральный закон «О Высшем Совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации» с учетом высказанных Президентом России замечаний и норм нового Административного кодекса РФ.

Дважды принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, но отклоненный президентами Российской Федерации закон «О творческих работниках литературы и искусства и об их творческих союзах» призван решать ряд проблем творческих союзов. Однако ГПУ Администрации Президента РФ считают принятие так называемых отраслевых законов в области культуры нецелесообразным.

6 февраля 2003 года состоялось заседание Совета при Президенте РФ по культуре и искусству по вопросам взаимоотношений государства и творческих работников. По итогам этого заседания Президентом РФ принят перечень поручений, в которых, в частности, было записано, что М.Е. Швыдкой, Г.О. Греф, А.П. Починок, М.Ю. Зурабов до 1 июля должны подготовить предложения по проблемам правового и экономического положения. Однако на 01.10.2003 года такие предложения в Государственную Думу не поступили.

В 2003 году Государственной Думой был принят Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации». Целью законопроекта является определение соответствующих прав граждан в области использования русского языка как государственного, а также обязанностей должностных лиц на территории РФ по отношению к государственному языку РФ. Главная задача закона – это консолидация усилий органов власти в реализации приоритетов государственной языковой политики.

Однако Совет Федерации его отклонил с предложением создать согласительную комиссию, которая работает в настоящее время над консолидированным текстом закона.

В 2002 году принят в первом чтении проект новой редакции Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах». Второе чтение законопроекта планируется в 2004 году.

Печальна судьба законопроекта «О меценатах и меценатстве». Внесенный в Государственную Думу депутатами второго созыва, законопроект никак не может выйти на первое чтение, так как к нему также предъявляются претензии об отсутствии предмета регулирования. Нормы, стимулирующие деятельность меценатов, по мнению Правительства Российской Федерации, должны быть внесены в Налоговый кодекс РФ и Федеральный закон «О благотворительной деятельности в Российской Федерации».

Кроме законов, регулирующих отношения в сфере культуры, приняты законодательные акты, в которых вопросы культуры затрагиваются косвенно, но весьма существенно. Депутаты Комитетов по культуре Государственной Думы вносили существенные поправки в эти законодательные акты.

К таким в первую очередь можно отнести *Градостроительный кодекс РФ*, в котором определены требования по охране объектов наследия при проектировании и строительстве в населенных местах, выделены территории с особым регулированием градостроительной деятельности, к которым отнесены территории объектов историко-культурного наследия, установлена необходимость наличия зон охраны памятников истории и культуры, регулируются взаимоотношения органов градостроительства и органов охраны памятников, причем вопросы, касающиеся охраны культурного наследия при осуществлении градостроительной деятельности, отнесены к компетенции органов охраны памятников и осуществляются при наличии их согласования.

Большую роль играет *Гражданский кодекс РФ*, в котором дано определение недвижимости, установлено требование по содержанию собственником своего имущества, определены различные виды сделок с имуществом, установлена возможность выкупа бесхозно содержащихся культурных ценностей у собственника, дается определение самовольной постройки и указывается на необходимость ее сноса. Гражданский кодекс РФ не предусматривает приоритетного приобретения памятника истории и культуры органами охраны памятников. Гражданским Кодексом РФ определены условия, при которых могут ограничиваться права собственника на свое имущество, в том числе и на памятник культуры, определены основные условия договора аренды и безвозмездного пользования, условия изъятия объектов недвижимости из оперативного управления или хозяйственного ведения и т.п. С этими проблемами все чаще сталкиваются органы охраны памятников, частные лица и организации, владеющие объектами культурного наследия.

Нельзя не отметить значительной роли нового *Кодекса РФ об административных правонарушениях*, в котором определяются нарушения в сфере охраны памятников, которые подлежат наказанию, устанавливаются размеры штрафов.

Штрафы за эти нарушения установлены в размере от 5 до 500 минимальных размеров оплаты труда, а также предусмотрена конфискация предметов, добытых в результате несанкционированных археологических раскопок.

Впервые органы государственного контроля за соблюдением правил охраны и использования объектов культурного наследия введены в состав государственных органов, которым предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, указанных в Кодексе. (К сожалению, это право предоставлено только руководителям государственного органа, что сводит возможность применения данной нормы к нулю.) Установлена обязательность предоставления органам государственного контроля сведений, необходимых для осуществления их деятельности, предусмотрено наказание за недопущение представителя государственного контрольного органа на объект.

Действует новый *Уголовный кодекс РФ*, в котором предусматривается наказание за уничтожение или повреждение памятников истории и культуры без определения «умышленное», из-за которого эта статья старого Уголовного кодекса РСФСР не работала.

В июле 2001 года был принят *Земельный кодекс Российской Федерации*, который определил земли историко-культурного назначения, которые должны иметь особый режим использования.

Действует *Бюджетный кодекс РФ*, в котором предусмотрена разработка долгосрочных федеральных целевых программ, а также введена норма о возможности создания целевых бюджетных фондов, средства которых могут идти на строго определенные цели, например, на охрану и сохранение памятников истории и культуры.

Ежегодно принимается Федеральный закон «О федеральном бюджете Российской Федерации». Комитет по культуре и туризму отстаивает интересы культуры, искусства и кинематографии при формировании федерального бюджета, внося свои поправки в проекты федеральных законов о федеральном бюджете на текущий год, увеличивая финансирование отрасли. В 2002 году благодаря усилиям депутатов комитета бюджетные ассигнования по

отрасли «культура» были увеличены на 35 млн. руб. по разделу инвестиций и на 100 млн. руб. – по разделу капитальное строительство. Бюджет 2003 года депутатам Комитета удалось дополнить по разделу инвестиций – на 100 млн. руб., и по разделу капитальное строительство (реставрацию памятников истории и культуры) – тоже на 100 млн. руб.

Налоговый кодекс РФ (часть 2, ст. 149) освобождает от налогообложения ремонтно-реставрационные, консервационные и восстановительные работы, выполняемые при реставрации памятников истории и культуры, а также передачу товаров (выполнение работ или оказание услуг) безвозмездно в рамках благотворительной деятельности (льгота для меценатов).

Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает возможность заключения срочного трудового договора с творческими работниками и иными лицами, участвующими в создании и исполнении произведений, возможность регулирования труда творческих работников федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В 2001 году принята новая редакция Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», согласно которой к деятельности, осуществляемой с обязательным получением лицензии, отнесена только деятельность в сфере реставрации.

Для охраны памятников истории и культуры, расположенных на территории национальных парков, можно использовать нормы Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», регулирующие деятельность национальных парков.

Используя Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» можно внести земли в границах объектов культурного наследия и их зон охраны в Земельный кадастр как земли с особым правовым режимом использования земельного участка (территориальные зоны).

Нельзя не остановиться на вопросах собственности на объекты культурного наследия, хотя к охране культурного наследия они прямого отношения не имеют. Требования по охране и сохранению памятников истории и культуры одинаковы, независимо от того, в чьей собственности находится объект наследия. Разница заключается только в источнике финансирования работ по сохранению данного объекта.

Революционную роль в решении вопроса о собственности на памятники истории и культуры играет Указ Президента РФ от 26.11.1994 года №2121 «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения», на основании которого памятники культуры можно приватизировать. Данный указ вступил в противоречие с Законом РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» 1992 года, которым приватизация культурного наследия запрещена, и является на сегодняшний день единственным законодательным актом, разрешающим приватизацию памятников истории и культуры.

В 2001 году принят Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», определяющий порядок приватизации имущества, включая объекты культурного наследия любой категории значимости. Но его нормы начнут действовать после снятия запрета на приватизацию, установленную Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Вместе с тем законодательно не решены вопросы разграничения государственной собственности в сфере объектов культурного наследия как между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, так и между Российской Федерацией и муниципальными образованиями.

Остается в силе постановление Верховного Совета РФ 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Однако ряд субъектов Российской Федерации, в частности, Москва и Санкт-Петербург, объявили своей собственностью более тысячи объектов культурного наследия федерального значения. В настоящее время разграничение собственности недвижимого имущества, отнесенного к объектам культурного наследия, приостановлено до принятия соответствующего законодательного акта.

В июне 2003 года принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», обеспе-

чивающий предоставление информации о памятниках истории и культуры и об установленных на них обременениях при совершении сделок с имуществом. В настоящее время Правительство Российской Федерации готовит положение о порядке предоставления указанной информации.

Законодательство в сфере туризма

Комитет по культуре и туризму одним из первых в Государственной Думе стал заниматься анализом правоприменительной практики. Так, в процессе подготовки проекта федерального закона «О туризме и туристской индустрии в Российской Федерации» была разработана подробная анкета о состоянии практики применения законодательства о туристской деятельности. Ответы на анкету, поступившие из более чем 50 субъектов Российской Федерации, а также предложения ряда федеральных органов исполнительной власти (МАПа, МИДа, Госкомстата, ФПС, ГТК России и др.) были подробно проанализированы и легли в основу проекта указанного федерального закона.

В октябре 2003 года законопроект «О туризме и туристской индустрии в Российской Федерации», подготовленный Комитетом по культуре и туризму, был внесен депутатами в Государственную Думу.

Депутаты и сотрудники аппарата Комитета по культуре и туризму принимали активное участие в подготовке законов «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию». Результатом принятия последнего стало установление с сентября 2003 года безвизового режима въезда для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию на круизных судах.

Комитет по культуре и туризму организовывал парламентские слушания «О государственной политике Российской Федерации в сфере туризма» (2001 год), «круглые столы»: «О проблемах разграничения полномочий в сфере туризма между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (2002 год), «Роль парламентов в развитии туризма» (2003 год).

В заключение следует отметить, что все законодательные инициативы, касающиеся сферы культуры и туризма, за единичными исключениями, готовились депутатами комитетов по культуре Государственной Думы всех созывов. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации законодательной инициативы не проявляли.

Надеюсь, что в следующем созыве ситуация изменится в лучшую сторону.