

Предложения к концепции федерального закона «О культуре»

1. Сфера действия закона

- 1.1. Закон регулирует деятельность органов федеральной, региональной и местной власти, а также юридических и физических лиц в сфере культуры.
- 1.2. К сфере культуры относятся:
 - 1.2.1. **Творческая деятельность** – создание, распространение, использование и сохранение произведений и других творческих результатов интеллектуальной деятельности, в том числе памятников истории и культуры.
 - 1.2.2. **Досуговая деятельность** – проведение массовых мероприятий, не основанных на творческих результатах интеллектуальной деятельности, а также клубная работа, туризм и экскурсии, лекции, игры, музейная и выставочная деятельность в областях истории, краеведения, природы, науки, техники и др.
- 1.3. К сфере культуры не относятся: общественная, политическая и религиозная деятельность, научно-техническая, изыскательская, изобретательская и рационализаторская деятельность, образование (за исключением образования в сферы культуры), оказание бытовых услуг, проведение спортивных соревнований, работа предприятий общественного питания и торговли, организация азартных игр и др.

2. Закон определяет следующие результаты интеллектуальной деятельности как творческие:

- 2.1. Литературные произведения, в том числе:
 - 2.1.1. Прозаические и поэтические произведения.
 - 2.1.2. Произведения текстовой журналистики.
 - 2.1.3. Прикладные текстовые произведения (в т. ч. рекламные).
 - 2.1.4. Драматургические произведения.
 - 2.1.5. Сценарии для аудиовизуальных произведений.
- 2.2. Аудиовизуальные произведения, в том числе кинофильмы, телефильмы, сериалы и другой аудиовизуальный медиаконтент всех видов, распространяемые посредством кинопроката, телевидения, а также сетевыми и любыми иными способами.

- 2.3. Произведения изобразительного искусства, в том числе:
 - 2.3.1. Живопись.
 - 2.3.2. Скульптура.
 - 2.3.3. Графика.
 - 2.3.4. Декоративно-прикладное искусство.
 - 2.3.5. Сценография.
 - 2.3.6. Графические повествования, комиксы.
 - 2.3.7. Дизайн одежды и других товаров народного потребления.
 - 2.3.8. Промышленный дизайн.
 - 2.3.9. Рекламный дизайн.
 - 2.3.10. Web-дизайн, сетевой дизайн.
 - 2.4. Произведения архитектуры (включая градостроительство, ландшафтный дизайн и садово-парковое искусство).
 - 2.5. Произведения фотографического искусства.
 - 2.6. Музыкальные произведения (с текстом и без текста).
 - 2.7. Фонограммы.
 - 2.8. Исполнения произведений в ходе зрелищных мероприятий (концерты, спектакли, драма, комедия, опера, балет, цирк, куклы, акционизм, иные представления и шоу с участием исполнителей).
 - 2.9. Производные произведения, представляющие собой переработку другого произведения.
 - 2.10. Составные произведения, представляющие собой по подбору или расположению материалов результаты творческого труда, в т. ч. созданные в рекламных целях.
 - 2.11. Сообщения организаций эфирного и кабельного вещания.
 - 2.12. Иные произведения и результаты интеллектуальной деятельности, творческий характер которых определен в порядке, установленном Правительством РФ (с обязательным учетом мнения населения и экспертных сообществ).
- 3. Закон определяет следующие направления деятельности в сфере культуры:**
- 3.1. Творческая деятельность, в том числе:
 - 3.1.1. Создание произведений всех видов, фонограмм, а также сложных и составных объектов на их базе, в т.ч. видеоигр.
 - 3.1.2. Восстановление и реставрация произведений, памятников истории и культуры.
 - 3.1.3. Формирование музейных фондов, экспертиза ценности произведений.
 - 3.1.4. Сохранение и обеспечение доступа к объектам истории, культуры и искусства, архивным и библиотечным фондам.
 - 3.1.5. Проведение зрелищных мероприятий с показом исполнений.

- 3.1.6. Обеспечение доступа населения к зрелищным мероприятиям и экспозициям (включая все виды услуг по обеспечению населения билетами).
 - 3.1.7. Распространение оригиналов и экземпляров произведений на физических носителях (издание, тиражирование), включая сопутствующие услуги.
 - 3.1.8. Доведение произведений и других результатов интеллектуальной деятельности до всеобщего сведения с помощью технических средств, включая кинопоказ, вещание в эфире, по кабелю или иными способами в радио- и телеформате; через аналоговые и цифровые сети, производство и реализацию оборудования, программного обеспечения, работу сетевых и операторских ресурсов и сервисов и др.
- 3.2. Организация досуга населения, в том числе:
- 3.2.1. Проведение культурно-массовых мероприятий.
 - 3.2.2. Клубная деятельность, секции и кружки по интересам.
 - 3.2.3. Художественная самодеятельность.
 - 3.2.4. Туризм и экскурсии.
 - 3.2.5. Коллективные интеллектуальные игры.
 - 3.2.6. Работа аттракционов и игровых площадок в общественных местах (парки, зоопарки).
 - 3.2.7. Иные виды организации досуга.
- 3.3. Образование в сфере культуры.

4. Государственная политика в сфере культуры

- 4.1. Проведение единой государственной политики в сфере культуры обеспечивает Правительство РФ.
- 4.2. Закон устанавливает единый критерий «общественная польза» для предоставления льгот и государственной поддержки в целях реализации государственной культурной политики.
- 4.3. Закон определяет процедуру и регламент проведения экспертизы в сфере культуры для определения общественной пользы.
- 4.4. Закон определяет разграничение полномочий органов государственной и муниципальной власти в области культурной политики на местах.
- 4.5. Закон исключает избыточное регулирование сферы культуры, а также избирательное регулирование по признакам организационно-правовой формы, ведомственной и отраслевой принадлежности хозяйствующих субъектов и др.
- 4.6. Деятельность в сфере культуры регулируется специальным разделом законодательства, предусматривающим особые правовые и экономические механизмы, в том числе особый порядок государственных и муниципальных закупок.

5. В тексте Закона исключается применение понятий и категорий, не имеющих определений, в частности:
 - 5.1. Виды организаций.
 - 5.2. Виды мероприятий.
 - 5.3. Творческие стили и жанры.
 - 5.4. Субъективные оценки художественной ценности творческих результатов интеллектуальной деятельности.
6. Закон определяет:
 - 6.1. Правовые основы самостоятельной деятельности творческих работников в качестве индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, в т. ч. с применением патентной системы налогообложения.
 - 6.2. Принципы и основы функционирования института меценатства в РФ.

Пояснительная записка

В настоящее время в сфере культуры не существует единого законодательства, отсутствуют единый регулятор и единая статистика. Министерство культуры РФ отвечает за значительные сегменты сферы культуры (музейный, театральный, филармонический, кинематографический), в то же время ответственность за самые массовые сегменты возложена на Минкомсвязь (СМИ, книжное дело и интернет), Минпромторг (бытовая электроника, дизайн, народные промыслы) и другие ведомства. Ряд секторов (например, массовая зрелищная индустрия) вообще не имеют регуляторов и отраслевого законодательства.

Государственное регулирование и поддержка в рамках страны не координируются. Взаимодействие государства, бизнес-структур и творческих работников в рамках сферы культуры не носит системного характера, крайне слаба роль отраслевых ассоциаций и профессиональных союзов.

В апреле 2017 г. Рабочая группа по вопросам коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности Совета по интеллектуальной собственности ТПП РФ (далее – Рабочая группа) после изучения вопроса пришла к выводу, что для эффективного развития культурных индустрий необходимы как системная аналитика в отрасли, так и кардинальное совершенствование законодательства в сфере культуры. Тогда же совместно с информационным агентством *InterMedia* было решено начать Комплексное исследование сферы культуры для подготовки на его основе предложений к концепции Закона о культуре.

Актуальность проблемы вскоре была подтверждена на самом высоком уровне – в декабре 2017 г. на заседании Совета по культуре о необходимости разработки нового

Закона о культуре заявил президент РФ Владимир Путин. «Проявились, конечно, и проблемы, корни которых, безусловно, в базовых подходах к вопросам культурного развития. И решать эти вопросы – задача принципиальной важности», – заявил руководитель страны.

Рабочая группа констатировала, что традиционный («базовый») подход в настоящее время закреплён в значительном количестве законодательных и подзаконных актов, многочисленных ведомственных регламентах и инструкциях. При этом отсутствие определений в законе вынуждает государственные структуры составлять свои наборы дефиниций, связанных с понятием «культура» – в этой связи их межведомственное согласование и координация на практике невозможны. Соответственно, о совершенствовании системы в этой ситуации говорить не приходится. Косвенно об этом свидетельствует тот факт, что за последние годы через Государственную думу дальше первого чтения не прошёл ни один значимый законопроект в сфере культуры, включая собственно проект Закона о культуре, подготовленный Минкультуры ещё семь лет назад.

Изучение сферы культуры и культурных индустрий в Российской Федерации до последнего времени практически не выходило за пределы научных аудиторий – несмотря на значительный объём авторитетных работ на эту тему, на практике государственное регулирование и статистика до настоящего времени продолжают использовать терминологию и подходы 30–40-х гг. прошлого столетия, применение которых в цифровую эпоху крайне затруднительно.

Одна из важных проблем, требующая анализа и решения – сложная нелинейная структура сферы культуры, состоящая из множества секторов, которые по своим базовым характеристикам принципиально отличаются друг от друга (к примеру, театр несопоставим с библиотекой или зоопарком), и попытки унификации и регламентирования процессов в них безуспешны.

Рабочей группой была подчеркнута необходимость закрепления в Законе границ сферы культуры, точных определений видов культурной деятельности, целей и методов государственной поддержки сферы культуры из бюджетов всех уровней. Именно Закон о культуре должен стать базой для разрешения назревших проблем отрасли – таких, как нормативная неопределённость и противоречивость, неравномерность распределения культурных благ между столицами и регионами, невысокая эффективность государственной поддержки, юридическая и социальная незащищённость творческих организаций и работников, интеллектуальное пиратство, билетная спекуляция и др.

Важнейшей задачей Закона должно стать создание нормативной базы, которая позволит оздоровить отечественные культурные индустрии, вывести из тени и многократно увеличить их обороты, привлечь ответственных предпринимателей и эффективных менеджеров. Должна быть систематизирована практика субсидирования и применения льгот, определён особый порядок госзакупок у лиц, ведущих деятельность в сфере культуры. При этом прямое вмешательство государства в культурный процесс должно быть минимизировано.

Результатом внедрения нового Закона о культуре должно стать динамичное развитие творческих сил и инфраструктуры, рост аудитории отечественной творческой продукции, увеличение доли российского искусства на внутреннем и международном рынках. Именно

такое «изменение базового подхода» обеспечит не только рост важнейшего сектора экономики, но и возвращение российской культуре былого уважения и авторитета как в стране, так и на мировой арене.

В нормативной базе сферы культуры наблюдается как избыточное нормативное воздействие, так и, напротив, непроработанность отдельных аспектов, правовая неопределенность. Особенно это заметно в массовых искусствах, играющих важнейшую роль в формировании национального сознания и идентичности.

В свое время практическое отсутствие регулирования некоторых отраслей стало отчасти благом – особенно для зрелищной индустрии и СМИ, показавших рекордные темпы развития. Однако сейчас становятся заметными и минусы этой «свободы» – все чаще наблюдаются случаи не просто нецивилизованных, но и откровенно мошеннических действий, процветает недобросовестная конкуренция, а обманутыми в результате оказываются граждане России. Это подрывает доверие к культурной отрасли в целом, снижает инвестиционную привлекательность, заметно мешает развитию культурных индустрий.

Терминология, аналитика и законодательная практика в сфере культуры зарождались в Российской империи XIX в., позднее они были переосмыслены и зафиксированы в законах СССР при Сталине в 30–40-е гг. XX в. Сейчас значительная часть понятий и подходов неприменимы – у большинства из них не указаны отличительные признаки, они во многом противоречивы, неполны и не соответствуют современному уровню развития массовой культуры и тем более цифровой экономики. Для применения законов в этой ситуации ведомствам приходится либо издавать разъясняющие ведомственные акты и инструкции ограниченного действия, либо системно игнорировать законодательство. Это создает нездоровую среду в сфере культуры, нередко подталкивает руководителей организаций культуры и предпринимателей к нарушениям в хозяйственной деятельности, порождает препятствующие творческому процессу конфликты, отрицательно влияет на трудовые отношения, приводит к эксцессам и даже уголовным делам, имеющим значительный резонанс в обществе.

Рабочей группой рассмотрены несколько проблемных примеров:

- В 1992 г. в «Основы законодательства о культуре» был включен ряд секторов творческой деятельности, но не такой важный пункт, как «организация досуга»; ее добавили лишь в 2004 г. Соответственно, 12 лет учреждения культуры проводили досуговые мероприятия незаконно.
- По Федеральному закону «О государственной поддержке кинематографии» видеоклипы, рекламные ролики, спортивные трансляции, выпуски новостей и др. определяются как «фильмы», соответственно, их показ в интернете без прокатного удостоверения незаконен. Однако это происходит постоянно и, конечно, не наказывается.
- Показ этих «фильмов» по ТВ без прокатного удостоверения также был незаконным до 2014 г., когда были приняты соответствующие поправки.
- В ч. IV Гражданского кодекса РФ «сложным объектом» признается «театрально-зрелищное представление», видами которого являются «театральные, цирковые, кукольные, эстрадные и иные представления»; при этом в Налоговом кодексе упомянуты «театрально-зрелищные,

культурно-просветительные и зрелищно-развлекательные мероприятия» – и ни в одном из актов не указаны отличительные признаки каждого из перечисленных терминов.

- и др.

Рабочая группа проанализировала практическое прекращение существования в течение 2005–2013 гг. отечественной индустрии звукозаписи, еще в 2000 г. входившей в десятку крупнейших в мире. Из 200 рекорд-лейблов в настоящее время осталось менее 20, их совокупная выручка сократилась с \$270 млн до \$600 тыс., количество изданных записей и, соответственно, исполнителей – в 3–5 раз. Протекционистские меры для сохранения одной из важнейших культурных индустрий страны не могли быть приняты при всем желании – с точки зрения закона эта отрасль вообще не существовала в РФ, за нее не отвечало ни одно из ведомств.

Особое внимание Рабочая группа уделила анализу статуса и профессионального положения основных создателей ТРИД – авторов, исполнителей и других творческих работников, остро чувствующих неопределенность своего статуса, юридическую и социальную незащищенность. Ни для кого не секрет, что творческие работники зачастую вынуждены работать по притворным договорам или за наличные, нарушая закон и серьезно усложняя защиту своих интеллектуальных прав в будущем.

К примеру, в настоящее время в кодах ОКВЭД отсутствуют такие виды деятельности, как создание музыки (работа композитора), пьес, сценариев (работа драматурга) и др. Рабочей группой были изучены препятствия для самостоятельной деятельности творческих работников в качестве индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, в том числе с применением патентной системы налогообложения. Было предложено дополнить коды ОКВЭД отсутствующими в настоящее время видами деятельности, упорядочить профессиональные стандарты в сфере культуры.

Выводы Рабочей группы:

- действующее законодательство РФ в области культуры неполно, архаично, не соответствует ни реалиям современности, ни задаче стимулирования инвестиционной активности;
- как регулирование, так и коммерциализация творческой сферы сталкиваются с серьезными затруднениями;
- неэффективна в целом борьба с основными проблемами культурной отрасли – сокращением аудитории отечественной творческой продукции, падением доли российского искусства на внутреннем и международном рынке, интеллектуальным пиратством, спекуляцией билетами и др.;
- отсутствие единой системы дефиниций и общей статистики крайне затрудняет внедрение аналитики big data, актуальных технологий блокчейна и др.;
- многие сегменты сферы культуры на данный момент регулируются не законами государства, а внутренними протоколами транснациональных корпораций.

ТЕРМИНЫ И КАТЕГОРИИ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ, НЕ РЕКОМЕНДУЕМЫЕ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ В ОТРАСЛЕВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Рабочей группой составлен перечень терминов и категорий сферы культуры, не рекомендуемых для использования в современном отраслевом регулировании сферы культуры в связи с отсутствием отличительных признаков:

1. Неопределенные виды организаций, в частности:

- театр,
- цирк,
- филармония,
- концертная организация,
- концертный коллектив,
- концертный зал,

и др.

2. Неопределенные жанрово-стилистические дефиниции:

- театр,
- цирк,
- эстрада,
- классическое искусство,
- академическая музыка,
- популярная музыка,

и др.

3. Неопределенные виды мероприятий:

- спектакль,
- концерт,
- зрелищно-развлекательное мероприятие,
- театрално-зрелищное мероприятие,
- культурно-просветительное мероприятие,
- концертно-зрелищное мероприятие,

и др.

4. Субъективные оценки художественной значимости результатов интеллектуальной деятельности:

- серьезное искусство,
- высшие достижения,
- лучшие образцы,
- низкопробные образцы,

и др.

ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

В рамках подготовки Концепции Закона о культуре Рабочая группа предложила предусмотреть внесение изменений в следующие правоустанавливающие и иные акты:

- Налоговый кодекс РФ – оценка возможности использования исключительно определенных видов деятельности как основания для применения особых режимов и льгот – с отказом от использования в этих целях названий видов организаций и других неопределенных параметров, а также проработка возможности применения патентной системы налогообложения для творческих работников.
- ОКВЭД – в части включения в основной список творческих профессий композиторов, певцов, продюсеров, сценаристов, режиссеров сценических представлений и др.
- Постановление Правительства РФ от 28.04.2007 № 252 «Об утверждении перечня профессий и должностей творческих работников...» – в части корректировки списка творческих должностей и их квалифицирования как рабочих и служащих.
- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» – в части введения особого порядка применения закона в сфере культуры.

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу культуры в РФ в настоящее время:

- Закон РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»,
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ,
- Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»,
- Федеральный закон от 01.07.2017 № 156-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»,
- Федеральный закон от 01.05.2017 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 02.07.2013 № 187-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях»,
- Постановление Правительства РФ от 31.12.2009 № 1215 «О Федеральном фонде социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии»,
- Постановление Правительства РФ от 21.03.1994 № 218 «О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства»,

- Постановление Правительства РФ от 25.03.1999 № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»,
- Приказ Министерства культуры РФ от 17.12.2008 № 257 «Об утверждении бланков строгой отчетности»,
- Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»,
- Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»,
- Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»,
- Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»,
- Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»,
- Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»,
- Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»,
- Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»,
- Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».

и др.