

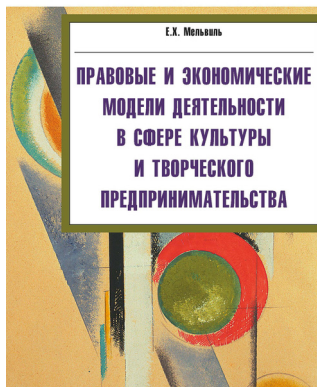


АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

Е.Х. Мельник

**ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
МОДЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ
И ТВОРЧЕСКОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**



Елена Мельвиль

**Правовые и экономические
модели деятельности в сфере
культуры и творческого
предпринимательства**

«РАНХиГС»

2011

УДК 346
ББК 65.29

Мельвиль Е. Х.

Правовые и экономические модели деятельности в
сфере культуры и творческого предпринимательства /
Е. Х. Мельвиль — «РАНХиГС», 2011

Пособие предназначено для изучения экономико-правовых аспектов регулирования и управления деятельностью организаций сферы культуры в контексте административной и налоговой реформ, проводимых в Российской Федерации, реструктуризации бюджетного сектора, а также последних изменений в гражданском законодательстве, связанных с вопросами использования и охраны интеллектуальной собственности. Пособие знакомит с правовыми и экономическими основаниями культурной деятельности в России, предоставляя менеджеру набор инструментов для создания и управления организациями и проектами в сфере культуры, а также дает возможность для системного подхода к эффективному управлению ресурсами организации.

УДК 346
ББК 65.29

© Мельвиль Е. Х., 2011
© РАНХиГС, 2011

Содержание

Предисловие	6
Глава 1	9
1.1 Административно-правовое регулирование в сфере культуры и творческого предпринимательства	9
1.1.1. Государственное регулирование. Понятие и сущность административно-правового регулирования	9
1.1.2. Государственные органы, определяющие и реализующие культурную, социальную и экономическую политику	10
1.1.3. Законодательные и нормативные акты, определяющие правовую основу деятельности в сфере культуры и культурного предпринимательства	12
1.2. Экономическое регулирование деятельности в сфере культуры и творческого предпринимательства	20
1.2.1. Финансирование сферы культуры	20
1.2.2. Правила организации закупок в государственном секторе	24
1.2.3. Налогообложение как инструмент экономического регулирования. Основные виды налогов. Обзор и сравнение систем налогообложения	27
Конец ознакомительного фрагмента.	33

Е. Х. Мельвиль
Правовые и экономические модели
деятельности в сфере культуры
и творческого предпринимательства

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2010

* * *

Предисловие

В современном мире с переходом к постиндустриальному развитию городов и территорий формируется новая парадигма развития, связывающая экономику и культуру, включая экономические, культурные, технологические и социальные аспекты развития на макро- и микроуровнях. Все чаще говорят о новой экономике, где не только знания и доступ к информации, но и креативность генерируют новую, исключительно ценную добавленную стоимость и становятся, таким образом, важнейшими фактором экономического роста. Креативность в данном контексте означает не только формирование новых идей, но и их инновационное применение в искусстве, культуре, науке и технологиях. В основе используемого сегодня понятия «креативная экономика» делается акцент именно на экономических (и шире – практических) аспектах *креативности*, т. е. процессах инновационного создания и продвижения на рынок креативных товаров и услуг. Новизна подхода заключается даже не в самом взаимодействии экономики и творчества, а в плотности такого взаимодействия¹. Задача креативной экономики состоит в создании условий для «взрыва» инновационной, творческой деятельности и развития предпринимательской активности, для превращения идей в творческий продукт и обеспечении материального благополучия не только его создателей, но и страны в целом. При этом креативность лежит в основе и творческой, и предпринимательской деятельности.

Выполнение первого условия предполагает создание определенной творческой среды, в которой могли бы генерироваться новые идеи. Это в первую очередь содействие развитию социально-политической атмосферы, которая обеспечивала бы возможность свободы творчества и самовыражения, свободный доступ к информации и лучшим мировым практикам, культурное многообразие и инновационность. Социально-экономическая и культурная политика государства, направленная на создание таких условий, помогает не только увеличению количества людей, способных создавать новое, но повышению качества так называемого человеческого капитала.

Развитию предпринимательской активности в первую очередь способствует наличие правовых и экономических инструментов по обеспечению деятельности и финансовой устойчивости творческих бизнесов. Это не только налоговые льготы, но и создание условий для инвестиций в творческие бизнесы, в том числе со стороны государства.

В данных условиях многократно возрастает значение сферы культуры как ключевого фактора развития творческой среды городов и территорий и повышения их конкурентоспособности. Это требует повышения эффективности существующих культурных институтов и расширения спектра их деятельности, а также создания и развития новых форм предпринимательской активности, в частности, сектора креативных индустрий, показывающего во всем мире небывалые темпы роста.

Современные культурные институты включают не только традиционные государственные организации культуры (клубы, театры, библиотеки, музеи), но также субъекты творческого предпринимательства, «индустрии, производящие культурный продукт» (англ. *cultural productive industries*)²: художественные галереи, архитектурные бюро, дизайн- и мультимедиа-студии, креативные агентства, творческие группы и отдельные арт-персоны. Каждый из перечисленных субъектов сферы культуры использует определенную правовую и эконо-

¹ *Howkins J.* The Creative economy: How People Make Money from Ideas. – NY: Allen Lane, 2001.

² *Scott A. J.* Cultural-Products Industries and Urban Economic Development. Prospects for Growth and Market Contestation in Global Context. LA: University of California // Urban Aff airs Review. Vol. 39. № 0.4. March 2004. Sage Publications. P. 461–490.

мическую модель деятельности, имеющую специфику не только отраслевую, но и связанную с организационно-правовым и финансовым положением данного субъекта.

Появление новых производителей культурных продуктов способствует развитию конкуренции между государственными и негосударственными организациями культуры за спрос со стороны потребителей соответствующих услуг, за источники финансирования и основные двигатели экономического роста – трудовые ресурсы. Кроме того, благодаря проводимой в России реформе бюджетной сферы, предполагающей расширение организационно-правовых форм государственных учреждений и переход к новым формам финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, повышается конкуренция внутри государственного сектора. Такая конкуренция между организациями в сфере культуры, а также сложные правовые и финансовые механизмы взаимодействия между ними требуют от менеджеров культуры дополнительных профессиональных компетенций.

Востребованными навыками современного менеджера культуры становятся: понимание современного контекста развития экономики и общества, способность осуществлять профессиональную деятельность в новых условиях и ориентироваться в правовых и экономических моделях ведения такой деятельности, способность проектировать такие модели и управлять ими, а также использовать различные правовые и экономические инструменты для повышения их устойчивости. Необходимость подготовки квалифицированных специалистов-практиков для органов управления (местных, региональных федеральных) в сфере культуры и для самих культурных институтов различных форм собственности определяет актуальность и перспективность данного учебного пособия с учетом запросов современного рынка.

Подготовка таких специалистов будет способствовать скорейшей адаптации сферы культуры к новым экономическим условиям.

Сегодня многие российские образовательные учреждения, занимающиеся подготовкой менеджеров в сфере культуры, ввели отдельные курсы, посвященные частным аспектам правовых и экономических вопросов, связанных с культурной деятельностью. Как правило, эти курсы сконцентрированы на деятельности только в государственном и / или некоммерческом секторах, не затрагивая коммерческий сектор, либо на работе организаций культуры отдельного профиля (кино, театры, библиотеки). Несмотря на то что вопросы экономики и права в процессе генерирования идеи, создания творческого продукта, его продвижения на рынок и получения экономического эффекта тесно переплетены, они, как правило, освещаются в различных курсах и дисциплинах, что затрудняет формирование целостного представления о специфике такого рода деятельности и препятствует практическому применению полученных знаний. Именно практический аспект связывает экономику и культуру в единое целое. В этой связи можно процитировать Фила Вуда³: «Творческие идеи хороши, но ими нельзя оплатить счета»⁴. Для этого необходимы люди, обладающие управленческими компетенциями.

Предлагаемое учебное пособие носит инновационный характер, поскольку его содержание нацелено на подготовку специалистов-практиков как для государственных, так и для негосударственных некоммерческих и коммерческих организаций, а также для менеджеров коллективов и отдельных творческих профессионалов с целью реализации творческой идеи в конкретный продукт или услугу. Читатели познакомятся не только с правовыми и экономическими основаниями, но и с различными организационными моделями

³ Филл Вуд (*Fill Wood*) – один из партнеров независимого аналитического и консалтингового агентства *COMEDIA* (Великобритания), занимающегося вопросами городской и культурной политики, один из авторов проекта креативного развития г. Хаддерсфилда (Великобритания).

⁴ Вуд Ф. Круговорот городского творчества//пер. с англ. www.comedia.org.uk. <http://www.cpolicy.ru/analytics/63.html>.

культурной деятельности, а также получают набор инструментов для создания и управления ресурсами организации – материальными, финансовыми, трудовыми и интеллектуальными.

Пособие рассчитано на широкую аудиторию, включающую: студентов магистерского уровня, обучающихся по направлениям, связанным с менеджментом в сфере культуры, государственным (муниципальным) управлением сферой культуры и др.; слушателей курсов повышения квалификации, в том числе руководителей и сотрудников организаций культуры разных форм собственности; представителей органов власти и местного самоуправления, курирующих вопросы культуры; представителей творческих профессий, работающих самостоятельно или в командах по проектам; предпринимателей в сфере культуры и в области творческих индустрий, а также тех, кто планируют ими стать.

Глава 1

Государственное регулирование в сфере культуры и творческого предпринимательства

1.1 Административно-правовое регулирование в сфере культуры и творческого предпринимательства

1.1.1. Государственное регулирование. Понятие и сущность административно-правового регулирования

Государственное управление – сложный и многогранный процесс, направленный на осуществление государственной политики в различных сферах, реализуемой государственными органами, образующими механизм управления. Помимо государственных органов управления общей компетенции, отраслевых и функциональных органов управления в данном процессе участвуют органы управления различных организаций и предприятий, группы граждан и отдельные граждане, образуя единую функционирующую систему.

Между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению, поскольку регулирование – элемент управленческой деятельности, одна из ее функций. В простом смысле регулирование выражается в подчинении тех или иных действий определенному порядку. Фактически речь идет о разном удельном весе участия государства в процессе развития экономики и управления: либо оно непосредственно управляет объектами, либо выступает в роли регулятора наиболее важных в общественном смысле управленческих связей. Тем не менее все это в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя – управляет⁵. *Государственное регулирование* в широком смысле представляет собой установление общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировку в зависимости от меняющихся условий. В узком смысле государственное регулирование – одна из функций государственного управления, направленная на создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, их предпринимательской активности без вмешательства государственных органов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность, за исключением специально предусмотренных законом случаев. Сегодня данная функция приоритетна в управлении не только экономикой, но и социально-культурной сферой, т. е. исполнительная власть, в государственно-управленческом понимании, в некоторых позициях отказывается от функции непосредственного управления, заменяя ее функцией регулирования, предоставляя относительную самостоятельность (в известных пределах).

Переход к новым формам финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, требующий от организаций культуры использования многоканального финансирования для повышения финансовой устойчивости, развитие сектора творческих индустрий, приводит к возрастанию роли предпринимательства в деятельности как организаций культуры, так и отдельных творческих профессионалов. В связи с этим продолжают изменения в институте административного права и в административно-правовом регулировании,

⁵ См.: Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная части. Курс лекций. СПб., 2007.

предполагающие новые формы экономического и правового взаимодействия между участниками рынка.

Административно-правовое регулирование является частью общего государственно-правового регулирования. Основой правового регулирования служит нормативный аспект, т. е. разработка и юридическое закрепление (установление) норм и правил поведения людей и деятельности организаций. Юридические нормы должны быть социально обусловлены, системно организованы и практически реализованы. Качество нормативного аспекта правового регулирования зависит от того, как уполномоченные на то государственные органы формулируют юридические нормы⁶. Реализация юридической нормы опирается на соответствующие организационные (государственные) структуры и обеспечивается их возможностями. Таким образом, *административно-правовое регулирование* есть деятельность государства по изданию юридических норм (правил), обязательных в исполнении, которая обеспечивается возможностями государственного аппарата и общественного мнения.

Рассматривая систему государственного управления, выделяют несколько подсистем, а именно институциональную, нормативную, коммуникативную и культурную подсистемы⁷.

Основные элементы системы государственного управления в сфере культуры.

1. Государственные органы, определяющие и реализующие культурную, социальную и экономическую политику (институциональная подсистема).

2. Законодательные и нормативные акты, определяющие правовую основу деятельности в сфере культуры и предпринимательства в данной сфере, формы взаимоотношений и механизм правового регулирования и правовой ответственности участников отношений (нормативная подсистема).

3. Система формальных и неформальных связей и отношений между государственными органами управления и объектами управления (государственные, негосударственные, коммерческие и некоммерческие организации культуры, творческие коллективы и отдельные творческие профессионалы), общественное мнение (коммуникативная подсистема).

4. Культура и профессионализм субъектов управления (культурная подсистема).

В рамках данного курса важно рассмотреть два первых элемента государственной системы управления.

1.1.2. Государственные органы, определяющие и реализующие культурную, социальную и экономическую политику

Институциональная подсистема управления, в том числе в сфере культуры, подразделяется на органы управления:

- общей компетенции;
- отраслевые;
- организаций.

Значительное место в управлении сферой культуры принадлежит Правительству РФ. В соответствии со ст. 13–17 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» правительство осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, формирует федеральные целевые программы

⁶ См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. М.: Экономика, 2000.

⁷ См.: Глазунова Н. И. Система государственного управления: учеб. пособие: в 5 кн. Кн. 1. М.: Изд#во ГУУ, 2000.

и обеспечивает их реализацию. Кроме того, правительство реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

В сфере культуры Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия.

В сфере экономики, куда относится предпринимательство в сфере культуры, а также вопросы федеральной собственности, правительство обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, прогнозирует социально-экономическое развитие, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, осуществляет управление федеральной собственностью, принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг.

Специализированное (отраслевое) государственное управление в сфере культуры осуществляет Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России). Структура управления сферой культуры неоднократно менялась. Последние изменения произошли в 2008 г., когда из сферы ведения были выведены средства массовой информации и массовых коммуникаций (телерадиовещание и др.).

В настоящее время данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет выработку государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав и нормативно-правовое регулирование (за исключением охраны культурного наследия и осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав).

Структурные подразделения Минкультуры России по основным направлениям деятельности министерства являются департаменты:

- современного искусства и международных культурных связей;
- кинематографии;
- культурного наследия;
- науки и образования;
- нормативно-правовой;
- экономики и финансов.

Кроме того, Минкультуры России выполняет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Минкультуры России уполномочено устанавливать своими нормативными актами:

1) перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и вывозу из Российской Федерации;

2) положение о национальном фильме и порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописи;

3) порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда, а также деятельности музеев в РФ;

4) правила и условия деятельности государственных, муниципальных и других архивов РФ;

5) нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, осуществляемой в соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

6) перечни документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерные номенклатуры дел и др.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального архивного агентства, а также Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Федеральное архивное агентство, оказывая государственные услуги в архивном деле, организует:

– исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства; – информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов архивного фонда РФ и других архивных документов, а также публикацию и экспертизу документов архивного фонда. *Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура)* является федеральным органом исполнительной власти и осуществляет функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав.

Проблема управления сферой культуры заключается в том, что Минкультуры России руководит исключительно ведомственными учреждениями, в большинстве своем бюджетными. Это традиционные культурные институты – музеи, театры, библиотеки, клубно-досуговые учреждения и т. п. Негосударственный некоммерческий сектор, а тем более коммерческий, не попадают в поле зрения органов управления культурой и не задействованы в реализации культурной, социальной и экономической политики государства. И это происходит несмотря на то, что организации негосударственного сектора культуры и творческого предпринимательства по творческому потенциалу, разнообразию и качеству услуг не уступают государственным учреждениям, а по количеству занятых, по вкладу в экономику страны, по популярности (особенно среди молодежи) превосходят бюджетные учреждения.

1.1.3. Законодательные и нормативные акты, определяющие правовую основу деятельности в сфере культуры и культурного предпринимательства

Правовая система России исходит из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ и поэтому включает международные акты и действующее законодательство РФ. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора⁸.

Международные документы, регулирующие отношения в сфере культуры:

– соответствующие позиции Устава ООН (1945, ст. 1 п. 3, ст. 55, 57) и Устава ЮНЕСКО (1945, ст. 1), Всеобщей декларации прав человека (1948, ст. 22, 27), Конвенции о правах ребенка (1989, ст. 13, 31), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966, ст. 15);

– конвенции, декларации и рекомендации ЮНЕСКО (Конвенция Юнеско «Об охране всемирного и природного наследия» (1975);

– Европейская культурная конвенция Совета Европы (1991);

⁸ Конституция Российской Федерации. С. 15. П. 4.

– Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Заключительный акт, п. 3. Сотрудничество и обмены в области культуры) и др.;

– Конвенции, соглашения и договоры по авторскому праву и интеллектуальной собственности:

- Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений;
- Всемирная конвенция об авторском праве;
- Женевская конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства;
- Мадридское соглашение о международной регистрации знаков;
- Международная конвенция по охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций (Римская конвенция);
- Соглашение о сотрудничестве в области охраны авторского права и смежных прав стран СНГ;
- Конвенции об охране прав исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций;
- Договор ВОИС по авторскому праву (ДАП, 20 декабря 1996 г.);
- Договор ВОИС по исполнениям и фонограммам (ДИФ, 1996);
- Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности.

Согласно Всеобщей декларации прав человека, каждый член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях⁹. Участие в культурной жизни является неотъемлемым правом каждого гражданина. Для поддержания человеческого достоинства необходимо широкое распространение культуры и образования среди всех людей на основе справедливости, свободы и мира¹⁰. Свободный доступ к культурным объектам и ценностям, которые по своему статусу являются достоянием всего человечества, должен быть гарантирован законами, устраняющими политические, экономические и таможенные барьеры.

В международных документах культурное сотрудничество, межкультурный диалог рассматриваются как залог справедливости и демократии, что является условием предотвращения международных и межэтнических конфликтов, насилия и войн. В соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (1954) культура обладает правом на международную защиту в ситуации войн и конфликтов.

Государства – участники международных соглашений, конвенций, пактов, касающихся культуры, признают свои обязанности в поддержке культуры со стороны государства, в обеспечении равенства возможностей и условий культурного развития граждан, в определении направлений, содержания и формы государственной поддержки культуры с учетом национальных традиций, уровня политического и экономического развития общества.¹¹

Действующее российское законодательство в сфере культуры и культурного предпринимательства

Статья 44 Конституции РФ устанавливает основы государственной политики в области культуры. Нормы данной статьи закрепляют право каждого человека на свободу творчества,

⁹ Всеобщая декларация прав человека. Ст. 22.

¹⁰ Устав ЮНЕСКО. Преамбула. Ст. 1.

¹¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Ст. 15.

на участие в культурной жизни и пользование услугами учреждений культуры, на доступ к культурным ценностям. Реализация культурных прав граждан и исполнение конституционных обязанностей не могут осуществляться без активного участия государства и соответствующих органов и учреждений.

В Конституции РФ разграничиваются полномочия между органами государственной власти РФ и ее субъектов в части регулирования культурной деятельности. Так, к ведению Российской Федерации относятся становление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития, правовое регулирование интеллектуальной собственности¹².

В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся охрана памятников истории и культуры и общие вопросы образования и культуры¹³.

Указанные задачи решаются совместно в связи с необходимостью наиболее полного учета региональных условий и особенностей. Таким образом, обеспечивается культурная целостность России и самобытность регионов.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Признаваемое особой формой власти местное самоуправление обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий¹⁴.

По предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Так, в ст. 71 дан исчерпывающий перечень вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы. Непосредственное отношение к культуре в широком, не отраслевом смысле имеют законы о гербе, флаге, гимне России (ст. 70).

Федеральные законы можно подразделить на общие и специальные.

К *общим федеральным законам*, составляющим правовую базу деятельности в сфере культуры и культурного предпринимательства, относятся законы, регулирующие различные сферы деятельности, в том числе культуру и предпринимательство в сфере культуры.

Среди общих федеральных законов особое место занимает *Гражданский кодекс Российской Федерации* (ГК РФ). Это один из основополагающих юридических гражданских документов государства, состоящий из свода гражданских законов РФ, определяющий отношения физических и юридических лиц всех форм собственности с государством и между собой.

Важным моментом, заложенным в ГК РФ, выступает то, что большинство гражданско-правовых норм в той или иной степени привязано к рыночной экономике и регулирует основные понятия предпринимательской деятельности. В ст. 2 ГК РФ приводится *определение предпринимательской деятельности*: «Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке». Данное определение имеет основополагающее значение для обозначения правового статуса хозяйствующих субъектов и регулирования тех рыночных отношений, которые возникают с их участием.

На сегодня приняты четыре части ГК РФ. Часть первая принята Федеральным законом от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. В документе изложены общие положения гражданского законодательства, права, обязанности и защита прав физических лиц, в том числе вопросы опеки

¹² Конституция Российской Федерации. Ст. 71.

¹³ Там же. Ст. 72.

¹⁴ Там же. Ст. 12, 132.

и попечительства, дано определение юридического лица и регламентирован порядок их деятельности. Кроме того, § 2 определяет исчерпывающий перечень организационно-правовых форм, в которых могут выступать коммерческие юридические лица. Много положений содержится в ГК РФ по вопросам, относящимся к объектам гражданских прав и праву собственности, другим вещным правам. Подробно и четко регламентированы все основания возникновения права собственности и основания его прекращения. Раздел III ГК РФ «Общая часть обязательственного права» делится на подразделы «Общие положения об обязательствах» и «Общие положения о договоре». Наряду с традиционными положениями, касающимися принятия и исполнения обязательств, способов обеспечения обязательств и ответственности за их нарушение, в разделе заложено немало положений, вызванных к жизни прежде всего переходом к рыночным методам хозяйствования. В нормах, посвященных общим положениям о договоре, заложены принципы и стандарты, используемые в международной практике, дается классификация некоторых разновидностей гражданско-правовых договоров, а также регламентируется порядок заключения, изменения и расторжения договора.

Часть вторая ГК РФ принята Федеральным законом от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Глава «Отдельные виды обязательств» посвящена детальной регламентации применяемых в гражданском обороте гражданско-правовых договоров. Здесь даны новые положения, касающиеся внедоговорных (деликтных) обязательств.

Часть третья ГК РФ принята Федеральным законом от 26 ноября 2001 г. № 146, состоит из двух разделов и регулирует правоотношения в сфере наследственного и международного частного права. Раздел «Международное частное право» впервые появился в ГК РФ, что вызвано переходом нашего государства к функционированию в условиях рыночной экономики и активным участием в предпринимательской деятельности иностранных индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций. Кроме того, в гражданско-правовых отношениях участвуют иностранные государства, международные организации, организации, не являющиеся юридическими лицами, и лица без гражданства, не проживающие в Российской Федерации.

Часть четвертая ГК РФ принята Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (действует с 1 января 2008 г.). Раздел «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» заменил собой все прежние, касающиеся авторских прав регламенты. Его введение считается одним из условий вступления нашей страны в ВТО.

Подавляющее большинство организаций культуры не имеют в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли и поэтому относятся к категории некоммерческих. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (от 22 января 1996 г. № 7-ФЗ) определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, порядок формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (от 8 августа 1991 г. № 129-ФЗ) совместно с ГК РФ регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы. Закон также регулирует государственную регистрацию физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственную регистрацию при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей. В законе отражены положения, связанные с ведением государственных реестров – Единого государ-

ственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ) поставил точку в затянувшемся споре органов культуры и органов по управлению государственным имуществом о принципах приватизации в сфере культуры. В соответствии со ст. 29 и 30 Закона объекты социального и культурного назначения, а также объекты культурного наследия (памятники истории и культуры, а также выявленные объекты культурного наследия) приватизируются в особом порядке и при условии их обременения обязательствами по содержанию, сохранению и использованию (охранное обязательство).

Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ) устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в РФ.

Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ) регулирует отношения по созданию и управлению целевым капиталом для повышения финансовой устойчивости некоммерческих организаций, в том числе государственных (муниципальных) и негосударственных организаций культуры. Закон ограничивает закрытым исчерпывающим перечнем цели формирования целевого капитала (ЦК) и использования дохода от него. Так, п. 1 ст. 3 закона предусматривает, что формирование ЦК и использование дохода от него могут осуществляться в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Формирование ЦК и использование дохода от него на иные цели не допускается.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ) стал важным шагом на пути реформирования бюджетного сектора и повышения эффективности расходования бюджетных средств. Он определяет новый тип государственных учреждений наряду с бюджетными: автономные учреждения, правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями, основы отношений автономных учреждений с их учредителями, с участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по своим обязательствам.

Принятие Федерального закона «О рекламе» (от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ) имело большое значение для формирования правовых условий культурной деятельности. Закон впервые России ввел в правовой оборот понятие *спонсорства* – «осуществление юридическим или физическим лицом (спонсором) вклада (в виде предоставления имущества, результатов интеллектуальной деятельности, оказания услуг, проведения работ) в деятельность другого юридического или физического лица (спонсируемого) на условиях распространения спонсируемым рекламы о спонсоре, его товарах». Эта норма, а также закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ) в определенной степени способствовали развитию благотворительной деятельности, возрождению меценатства. Некоторые положения закона напрямую касаются деятельности культурных организаций. Так, в ст. 21–23 говорится о запрете рекламы алкогольной продукции, пива и напитков на его основе, а также табачных изделий в организациях культуры и на расстоянии ближе чем 100 м от занимаемых ими зданий, строений, сооружений. Еще одно важное

положение закона – обязательная для рекламораспространителя социальная реклама в пределах 5 % годового объема (бюджета) рекламного продукта.

Специальные федеральные законы, составляющие правовую базу деятельности в сфере культуры

Под *специальными федеральными законами* понимают законы, регулирующие исключительно определенную сферу, в частности культуру.

С принятия Закона РФ «*Основы законодательства РФ о культуре*» (от 9 октября 1992 г. № 3612-1) начался процесс формирования новой правовой базы культурной деятельности, который продолжается на федеральном и региональном уровнях. Впервые в отечественной законодательной практике сформировалось понятие *государственной культурной политики* (политики государства в области культурного развития) как совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также как сама деятельность государства в области культуры. Согласно Основам государственное регулирование охватывает практически все сферы культурной деятельности – как традиционные, так и новые ее направления.

Основные задачи законопроекта:

- обеспечение и защита права граждан на культурную деятельность и участие в культурной жизни;
- создание правовых условий для сохранения исторического и культурного наследия народов РФ, развития и воспроизводства творческого потенциала общества;
- определение принципов отношений субъектов культурной деятельности;
- определение принципов государственной поддержки культуры;
- обеспечение гарантий невмешательства в творческие процессы.

Законопроект исходит из принципа федерализма при определении прав и ответственности каждого уровня власти. Отсюда вытекает разграничение предметов ведения в области культуры на предметы ведения Федерации, предметы ведения субъектов РФ, совместного ведения Федерации и субъектов и предмета ведения органов местного самоуправления. В законопроекте определены финансовые ресурсы учреждений культуры, обеспечивающие их многоканальное финансирование. В Основах большое внимание уделено национальной культуре.

В Федеральном законе «*О национально-культурной автономии*» (от 22 мая 1996 г. № 74-ФЗ) определены правовые основы национально-культурной автономии, сформулированы правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан РФ в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития. Наделение национально-культурных автономий правом создавать негосударственные учреждения национальной культуры, организовывать творческие союзы, проводить массовые мероприятия в области национальной культуры, учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами, издавать литературу на национальных (родных) и иных языках и т. д. создает реальные предпосылки сохранения и развития национальной культуры всем этническим общностям. Принятие закона способствовало снижению напряженности во взаимоотношениях с определенными этническими общностями, их национально-культурному объединению в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Специальные федеральные законы, направленные на сохранение культурного наследия

Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ) был принят в дополнение к базовому закону о культуре и для учета особенностей культурной деятельности по сохранению культурного наследия. Закон стал неотъемлемой составной частью законодательства страны по сохранению культурного наследия народов России вместе с ранее принятым Законом РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (от 15 апреля 1993 г. № 4804-1), Основами законодательства РФ «Об архивном фонде и архивах» (от 7 июля 1993 г. № 5341-1). В соответствии с законом Правительство РФ постановлением от 12 февраля 1998 г. № 179 утвердило «Положение о музейном фонде Российской Федерации», «Положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации», «Положение о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации». В указанных положениях предусмотрены реальные механизмы практической реализации закона.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ) регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Признавая одной из важнейших задач государственной политики в сфере культуры сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как части культурного наследия, был принят Федеральный закон «О народных художественных промыслах» (от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ). Закон создает предпосылки для применения общих норм действующего законодательства в этой сфере материального производства, являющейся одновременно уникальной частью национальной культуры.

Специальные федеральные законы, направленные на сохранение и развитие библиотечного дела в Российской Федерации

Принятие в 1994 г. двух основных федеральных законов в области библиотечного дела – «О библиотечном деле» (от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ) и «Об обязательном экземпляре документов» (от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ) – создало юридическую основу правового регулирования библиотечной деятельности.

Специальный Федеральный закон в области кинематографии

Основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии и порядку ее государственной поддержки были определены Федеральным законом «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ), где конкретизируются отдельные положения Основ законодательства о культуре и подтверждается, что кинематография, как неотъемлемая часть культуры и искусства, должна сохраняться и развиваться при поддержке государства.

Перечисленные общие и специальные федеральные законы не являются полным перечнем нормативно-правовых и законодательных актов, регулирующих правовое положение организаций культуры и культурного предпринимательства. Большая работа в этом направлении ведется на региональном уровне.

Вместе с тем принятые в последние годы законы далеко не полностью обеспечивают правовые гарантии сохранения и развития культуры. В стадии подготовки находятся законы о музеях-заповедниках, о творческих союзах и творческих работниках. Не принят закон о меценатах и меценатстве, о театре и театральной деятельности.

1.2. Экономическое регулирование деятельности в сфере культуры и творческого предпринимательства

Административно-правовое регулирование деятельности в сфере культуры и культурного предпринимательства во всех странах мира является прерогативой государства. Экономическое регулирование представляет собой специфическую область государственного участия, где практически стирается грань между экономическим регулированием и непосредственным осуществлением социально значимых функций государства.

Регулирующие функции в области экономики государство реализует посредством проведения государственной экономической политики, под которой понимают совокупность мер воздействия на экономические процессы для реализации общественно значимых целей (устойчивого роста национального производства, поддержания эффективного размера занятости, стабилизации уровня цен, обеспечения внешнеторгового баланса). Цель такого воздействия – наиболее полное и эффективное использование ограниченных ресурсов через создание и совершенствование условий для развития рыночных отношений, включая правовое обеспечение экономических реформ, стимулирование развития конкурентной среды, оптимизацию налоговой и бюджетной системы.

Специфика функционирования сферы культуры заключается в том, что применительно к рынку виды культурной деятельности включают коммерческие (книгоиздание, кинематографию, производство звукозаписей и пр.) и некоммерческие направления (работу архивов, библиотек, музеев, организаций по охране памятников и т. д.). Экономические модели рыночной экономики, способные эффективно работать в сфере материального производства, в чистом виде непригодны в сфере услуг непроизводительного характера, на котором специализируется некоммерческие виды культурной деятельности¹⁵. В этой связи наиболее целесообразным представляется использование как рыночных, так и внерыночных механизмов экономического регулирования. Использование таких механизмов наряду с внедрением новых управленческих технологий, с одной стороны, обеспечило бы приток инвестиций в сферу культуры со стороны негосударственного сектора, а с другой стороны – необходимые государственные гарантии в сохранении и развитии культуры и обеспечении доступности культурных благ.

Основные направления государственного экономического регулирования в сфере культуры:

- обеспечение финансирования сферы культуры за счет государственного бюджета, региональных и местных бюджетов, за счет частных инвестиций, которые стимулируются с помощью налоговых льгот и механизмы частно-государственного партнерства;
- создание системы сбыта и потребления товаров и услуг, производимых в сфере культуры. Данное направление регулируется государством через государственные закупки (государственное потребление) и проведение социальной политики;
- развитие частного и малого предпринимательства в сфере культуры.

1.2.1. Финансирование сферы культуры

Многие исследователи, обращаясь к проблеме взаимоотношений государства и культуры, делали акцент преимущественно на финансовой стороне. Экономика культуры – специальная научная дисциплина, по словам белградского культуролога М. Драгиче-

¹⁵ См.: Кошкина М. В. О государственном финансировании некоммерческих организаций в сфере культуры и искусства // Некоммерческие организации в России. 2003. № 6.

вич-Шешич; использует как непосредственные (прямые), так и косвенные инструменты воздействия на экономические отношения в культуре. *Непосредственное воздействие* – финансирование из бюджета в виде дотаций и субсидий. Когда речь идет о дотациях, имеют в виду выделение средств производителю (учреждению культуры), что частично покрывает издержки производства; когда речь идет о субсидиях, подразумевают, что выделяемые средства целенаправленно воздействуют на снижение стоимости какого-либо продукта или услуги. Развитие театрального дела, например, можно стимулировать путем выделения театрам определенных дотаций для покрытия расходов по постановке спектакля и оплаты труда занятых в спектакле или же путем повышения интереса публики за счет снижения стоимости билетов до цены, доступной большинству зрителей (субсидии). Обе формы стимулирования культурной деятельности не являются взаимоисключающими, они взаимно дополняются и используются одно-временно¹⁶.

К *косвенным инструментам* экономики культуры относятся льготные процентные ставки по кредитам и соответствующая налоговая политика. Косвенные формы воздействия применяются там, где культура имеет преимущественно рыночный характер – коммерческие бездефицитные, ориентированные на рынок виды деятельности.

Степень влияния государства на экономические отношения в сфере культуры, безусловно, высока, но зависит от уровня развития экономики, политической системы и культурных традиций в конкретной стране. Все эти факторы, вместе взятые, определяют культурную политику как самого государства, так и отдельных субъектов – корпораций, благотворительных фондов и меценатов и спонсоров. Соответственно, от этих же факторов зависит и структура финансирования культуры.

Л. Е. Востряков, опираясь на исследования канадских социологов, экспертов Совета по искусству Канады Г. Шартрана и Кл. Мак-Кафи, приводит классификацию, согласно которой можно выделить четыре типа взаимоотношения государства и сферы культуры, каждому из которых соответствует своя модель государственного финансирования культуры, – государство-«вдохновитель», государство-«патрон», государство-«архитектор» и государство-«инженер»¹⁷. По мнению исследователей, одна и та же страна может использовать одновременно взаимодополняющие модели, поэтому предложенная классификация не является взаимоисключающей.

Государство-«вдохновитель» характеризует косвенное влияние на культуру посредством стимулирования спонсорства и меценатства за счет предоставления налоговых льгот; такая модель действует в Швейцарии. Но самым ярким представителем государства-«вдохновителя» принято считать США, где традиции свободного рынка поощряли филантропию, где правительство действительно всегда вдохновляло доноров, будь то коммерческий сектор, фонды или частные лица. Своего рода инструментом вдохновения на поддержку культуры со стороны корпораций и частных лиц служит и налоговая политика, предусматривающая донорам культуры соответствующие налоговые льготы. Суммы вкладов вычитаются из дохода донора до того, как этот доход становится объектом налогообложения. Здесь существуют наиболее высокие пределы разрешенных вычетов из доходов вкладчиков, при которых действуют налоговые льготы. Принято считать, что в США налоговые льготы действуют эффективнее, чем в других странах мира. Неслучайно ни в одной другой стране мира средства, предоставляемые социально-культурной сфере, не достигают таких объемов, как в США. Около 25 % бюджета американских организаций культуры формируется за счет грантов, частных и корпоративных фондов, пожертвований частных лиц и компаний. Около

¹⁶ См.: Драгичевич-Шешич М., Стойкович Б. Культура: менеджмент, анимация, маркетинг. Новосибирск, 2000.

¹⁷ См.: Востряков Л. Е. Региональная культурная политика пореформенной России: субъектное измерение. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005.

9 % расходов покрывается из государственного сектора¹⁸. При этом важно, чтобы государство пользовалось не только сугубо экономическими методами посредством предоставления налоговых льгот, но также путем создания в обществе соответствующей атмосферы, стимулирующей вклады в сферу культуры, а учреждения культуры на поиск новых доноров. Сложившаяся в США за последние 40 лет система финансирования культуры доказала свою жизнеспособность. Однако политику «вдохновителя» отличает нестабильность, финансирование зачастую зависит от изменения вкуса частных доноров и их финансового положения.

Государство-«патрон» финансирует культурную деятельность посредством управления «на расстоянии вытянутой руки» (англ. *the arms-length principle*). Оно определяет лишь общий уровень поддержки культуры, выделяя соответствующие финансовые средства, а их распределением между конкретными организациями ведают независимые от правительства посреднические организации, становящиеся своеобразным буфером между правительством и культурой. Классический пример государства-«патрона» – Великобритания и Нидерланды.

В *государстве-«архитекторе»* решение о поддержке культуры, размерах и адресности финансирования принимают государственные органы, чаще всего министерства культуры. Сильной стороной политики «архитектора», по мнению исследователей, выступает стабильное экономическое положение деятелей культуры. Оно зависит от членства в официальных творческих союзах, придавая представителям творческих профессий статус своеобразных государственных служащих. Гарантия долгосрочного финансирования в свою очередь может стать причиной творческой стагнации. Примером государства-«архитектора» могут служить страны континентальной Европы, особенно Франция. Так, затраты французского государства на культуру составляют около 99 % общего объема финансовой поддержки культурной деятельности, лишь 1 % составляет доля меценатов и спонсоров¹⁹.

Группа стран, где, поддерживая культуру, государство выступает в роли *инженера*, относительно невелика. Ранее к ней относили все страны Восточной Европы. Как и «архитектор», государство-«инженер» принимает решение о распределении финансовых ресурсов, их получателях и контролирует целесообразность расходования посредством специальных государственных органов. Однако творческая энергия подчинена в данном случае целям государственной идеологии.

В большинстве развитых европейских стран бюджетное финансирование остается одной из главных форм поддержки сферы культуры и искусства. Однако затраты на эти нужды в общих расходах бюджетов стран составляют сравнительно небольшую часть – от 0,2 до 2,5 %. Модель государственного финансирования культуры складывается в каждой стране на основе выбора методов, форм и механизмов финансовой политики. На ее формирование заметно влияют традиционные национальные культурные предпочтения, а также развитие благотворительности, спонсорства и меценатства²⁰. Однако бюджетное финансирование организаций культуры несет не только финансовую стабильность, но и угрозу прямого контроля над свободой творчества. Л. Е. Востряков отмечает: «Обычно получатели на местах (муниципалитеты, местные учреждения культуры и др.) стараются доказать свое исключительное право на финансовую поддержку правительства и стремятся выделять в качестве приоритетов и те виды деятельности, которые пользуются поддержкой государства. Эти приоритеты, однако, не всегда имеют реальные основания и соответствуют мест-

¹⁸ См.: Калужский М. В. Бюджет культуры в США: собственные доходы и государственная поддержка // Отечественные записки. 2005. № 4.

¹⁹ См.: Шишкин С. В. Экономика социальной сферы. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2003.

²⁰ Цит. по: Абанкина Т. В. Финансирование культуры в европейских странах: обзор подходов и методов // Отечественные записки. 2005. № 4. С. 124–144.

ным нуждам»²¹. В результате организации культуры, плотно севшие на «бюджетную иглу», слабо развивают инновационные формы работы и не предлагают потребителям новые качественные продукты и услуги, отвечающие потребностям потребителей, а поскольку решения о субсидиях и их адресности принимают правительственные чиновники, предпочтение отдается традиционным формам культуры и искусства. Программы деятельности направлены скорее на охрану и консервацию сложившейся инфраструктуры отрасли (модель «музей – театр – библиотека»), на обеспечение сотрудников отрасли гарантированной (хотя и мизерной), зарплатой, чем на творческие и инновационные проекты.

С приходом новых акторов (это крупный российский и международный бизнес, благотворительные и общественные фонды, меценаты) в реализацию культурной политики ситуация с финансированием меняется, а с развитием творческих индустрий и предпринимательства в культуре потребители имеют все больше шансов получить инновационный и качественный культурный продукт.

В соответствии с российским законодательством финансовые средства государственных, коммерческих и некоммерческих организаций культуры образуются за счет:

- бюджетных ассигнований и других поступлений от учредителя;
- доходов от платных форм культурной деятельности (выручки от реализации товаров, работ, услуг);
- добровольных взносов, пожертвований, средств, полученных по завещаниям;
- дивидендов (доходов, процентов), получаемых по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам (кроме государственных учреждений);
- доходов, получаемых от собственности некоммерческой организации;
- доходов, получаемых от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении (с согласия собственника);
- кредитов банков и иных кредитных учреждений;
- других доходов и поступлений. К ним можно отнести поступления от российских бизнес-структур (спонсорские взносы, благотворительные гранты от корпоративных фондов) и зарубежных благотворительных фондов и международных организаций.

В основе государственных гарантий сохранения и развития культуры в России лежит бюджетное финансирование организаций культуры. Культура не входит в число приоритетов бюджетной политики в социальной сфере. Сохранившийся до 2005 г. норматив, предписывающий направлять не менее 2 % расходов федерального бюджета и не менее 6 % расходов местных бюджетов на финансирование культуры, не выполнялся ни разу, даже на стадии формирования бюджета; фактическое финансирование отрасли было значительно меньшим, хотя в номинальном выражении расходы на культуру, даже с учетом темпов инфляции, выросли не на проценты, а в разы. Однако если сравнить расходы на культуру консолидированного бюджета, то они выросли в 5,5 раза, а доходы от платных услуг – в 11 раз. Таким образом, рыночный потенциал сферы культуры рос с темпом, вдвое обгоняющим бюджетное финансирование²².

Данный факт свидетельствует о том, что спрос на культурные продукты и услуги в сфере культуры превышает предложение со стороны государства. Согласно экономическим законам рынок должен отреагировать на такой дисбаланс. В условиях реструктуризации бюджетного сектора, сокращения получателей бюджетных средств, возрастания конкуренции между государственными и негосударственными производителями культурных

²¹ См.: *Востряков Л. Е.* Региональная культурная политика пореформенной России: субъектное измерение. СПб.: Изд#во СЗАГС, 2005. С. 44.

²² См.: *Абанкина Т. В.* Прокрустово ложе бюджетной культуры // Отечественные записки. 2005. № 4 (25).

продуктов и услуг создаются условия для развития негосударственного некоммерческого сектора и предпринимательства в сфере культуры, которые помимо собственных заработанных средств могут иметь возможность получать бюджетные средства в рамках государственных заказов и привлекать средства из других источников (гранты, пожертвования, инвестиции и пр.).

1.2.2. Правила организации закупок в государственном секторе

Для рационального и эффективного использования бюджетных средств при финансировании государственных и муниципальных нужд вышел Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Данным указом было утверждено «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд», которое вступило в силу с 1 мая 1997 г. и действует в части, не противоречащей Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (Закону «О конкурсах»). Данные нормативные акты стали основными экономическими инструментами в сфере государственных закупок.

Государственные и муниципальные закупки (госзакупки) – приобретение товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, которые осуществляются за счет средств налогоплательщиков, аккумулированных в соответствующих бюджетах и во внебюджетных фондах. Под *государственными нуждами* понимаются потребности РФ, субъектов РФ, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления соответствующих функций и полномочий, для реализации федеральных и региональных целевых программ, для исполнения международных обязательств. Под *муниципальными нуждами* понимаются потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, для осуществления ими отдельных государственных полномочий и функций.

Основные принципы осуществления госзакупок:

- равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам (независимо от видов деятельности, организационно-правовой формы и формы собственности, национальной принадлежности и происхождения товаров, работ, услуг);

- экономное и эффективное расходование бюджетных и внебюджетных средств (выбор правильного способа закупки на основе анализа затрат на осуществление закупки, разумной экономии средств при осуществлении закупки, всесторонняя оценка выгод от приобретения того или иного товара, работы, услуги с учетом фактора времени и затрат на такое приобретение);

- открытость и прозрачность: публикация объявлений о проведении конкурсов и результатах в официальных печатных и интернет-изданиях (например, в газете «Конкурсные торги» или на сайте www.zakupki.gov.ru);

- подотчетность (ведение письменной отчетности по всем важным этапам процедуры закупки и по всем важным принимаемым решениям, предоставление этой информации проверяющим органам, общественным организациям, представителям средств массовой информации в пределах их компетенции);

- ответственность (органы государственной власти и отдельные чиновники, принимающие решения, несут гражданскую, административную и уголовную ответственность наравне с другими субъектами права).

Государство может устанавливать четкие требования к качеству товаров, опыту работы поставщика, к наличию необходимых лицензий, к уплате поставщиком налогов и т. п. Среди них, например, требования к опыту работы (поставки аналогичных товаров, выполнения аналогичных работ, оказания аналогичных услуг) в течение трех-пяти лет; к объемам продаж аналогичных товаров, работ, услуг на уровне 500–1000 % объема государственного контракта; к составу и квалификации персонала, наличию соответствующих складских помещений и специального оборудования. Указанные требования едины для всех поставщиков, допуск поставщика к участию в госзакупках проводится только на основе критерия «удовлетворяет / не удовлетворяет установленным требованиям». Например, если было установлено, что опыт работы поставщика должен составлять не менее трех лет, а его реальный опыт работы составляет два с половиной года, то такой поставщик не может получить государственный контракт, даже если предлагает выполнить государственный контракт по самым низким расценкам.

Требования при осуществлении госзакупок не должны ограничивать конкуренцию между поставщиками и создавать необоснованные привилегии какому-либо конкретному поставщику (использование торговых, фирменных наименований, ссылок на лицензии и патенты).

Законом устанавливаются *правила выбора способа закупки*, в соответствии с которыми размещение заказа может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона (в том числе в электронной форме) и без проведения торгов (запрос котировок, закупки у единственного поставщика и на товарных биржах)²³.

Под *конкурсом* понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта, и заявке на участие присвоен первый номер²⁴.

Основной способ закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд – *открытые конкурсы*, в которых могут принимать участие любые поставщики, заинтересовавшиеся опубликованным в печатных СМИ объявлением о проведении открытого конкурса.

Другой способ закупки – *закрытые конкурсы*²⁵. В них могут действовать только поставщики, получившие специальные приглашения. Никакие другие поставщики не могут принимать участие в этих процедурах или подавать конкурсные заявки. Сфера применения закрытых конкурсов ограничена. Решение о применении данного способа закупки согласуется с уполномоченным органом исполнительной власти (на федеральном уровне – с Министерством экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития, МЭРТ).

Размещение заказа на создание произведения литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма осуществляется путем проведения открытого конкурса в соответствии со ст. 31.1 Закона «О конкурсах».

Еще один способ проведения торгов – *аукцион*, т. е. торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта²⁶. Аукцион может быть открытым или закрытым. Заказчик вправе размещать заказ путем проведения закрытого аукциона исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации об аукционе или в проекте государственного контракта. Если начальная (максимальная) цена госу-

²³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Ст. 10.

²⁴ Там же. Ст. 20.

²⁵ Там же. Ст. 30.

²⁶ Там же. Ст. 32.

дарственного или муниципального контракта (лота) не превышает 1 млн руб., открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети Интернет в порядке, установленном ст. 41 Закона о размещении заказов.

Следует обратить внимание, что при размещении заказа путем проведения конкурса возможно изменение количества товаров, объема работ, услуг, а при размещении заказа путем проведения аукциона – только количества товаров²⁷.

Госзаказ может размещаться с применением упрощенных способов закупки: запроса котировок, закупки у единственного источника, закупки на товарных биржах.

*Запрос котировок*²⁸ по своей сути похож на закрытые конкурсы. В обоих случаях госзаказчик направляет потенциальным поставщикам приглашение к участию в процедурах размещения госзаказа, которые подают свое предложение. Разница состоит в том, что процедуры и документация, применяемые при запросе котировок, носят максимально упрощенный характер, с тем чтобы осуществить закупку в сжатые сроки, с минимальным расходом средств. Сфера применения запроса котировок – это закупки стандартных товаров, работ, услуг в сумме до 500 тыс. руб. Запрос котировок не требует согласования с уполномоченным органом исполнительной власти, поэтому данный способ широко применяется при небольших закупках или в случае нерегулярного финансирования.

*Закупка у единственного поставщика*²⁹ – прямая закупка требуемых товаров, работ, услуг у одного-единственного поставщика (исполнителя). Особых процедур не предусмотрено, за исключением одного: такая закупка должна быть согласована с уполномоченным органом исполнительной власти. Такой способ применяется в случае чрезвычайных ситуаций или когда требуемые товары, работы, услуги могут быть поставлены только одним поставщиком (поставщик обладает исключительными правами на поставку чего-либо). Под это положение подпадает поставка культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая копии), имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов.

В целях поддержки субъектов малого предпринимательства, в соответствии со ст. 15 Федерального закона, государственные заказчики, за исключением размещения заказов поставки для нужд обороны страны и безопасности государства, обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее 10 и не более 20 % общего годового объема поставок товаров.

Раньше начальная (максимальная) цена контракта (лота) при размещении заказа у субъектов малого предпринимательства не должна превышать 3 млн руб., а на оказание услуг – 2 млн руб. Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 237 установлена новая начальная (максимальная) цена контракта (лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства в размере 15 млн руб.

²⁷ Письмо ФСС РФ от 9 июля 2007 г. № 02–18 / 15–6431 «Рекомендации по применению на практике основных положений Федерального закона от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁸ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Ст. 42.

²⁹ Там же. Ст. 55.

1.2.3. Налогообложение как инструмент экономического регулирования. Основные виды налогов. Обзор и сравнение систем налогообложения

Налогообложение – это один из методов административно-правового и экономического регулирования. Законодательство о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса (НК РФ), федеральных и региональных законов, местных законодательных актов.

Под *налогом* понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в виде денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и/или муниципальных образований.

Под *сбором* понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

В соответствии со ст. 12 НК РФ в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные (рис. 1).



Рис. 1. Виды налогов и сборов в РФ

Федеральные налоги и сборы устанавливаются НК РФ и обязательны к уплате на всей территории РФ, региональные устанавливаются НК РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ.

Местные налоги устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, которые обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. При установлении местных налогов определяются налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Кроме того, представительными органами муниципальных образований и законодательными органами госу-

дарственной власти городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга – могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

За счет поступления от налогов и сборов формируется государственный бюджет, налоговые поступления в котором составляют от 75 до 99 %. В соответствии с БК РФ налоговые поступления распределяются по уровням государственного бюджета (табл. 1).

Таблица 1. Распределение налоговых поступлений по уровням бюджета, %

Вид налога	Федеральный бюджет; ст. 50 БК РФ	Региональный бюджет; ст. 56 БК РФ	Муниципальный бюджет; ст. 60 БК РФ
Налог на прибыль	2	18	не менее 10% регионального
НДС	100	0	0
Акцизы	50	50	0
ЕСН	100	0	0
НДФЛ	30	70	не менее 10% регионального
Единый налог при УСНО	10	90	не менее 10% регионального
ЕНВД	0	0	100%
Транспортный налог	0	100	0
Сельхозналог	70	30	не менее 10% регионального
Земельный налог	0	0	100
Налог на имущество физических лиц	0	0	100

Непосредственное отношение к деятельности в сфере культуры и культурного предпринимательства имеют такие налоги, как НДС, налог на прибыль, на имущество, в отдельных случаях транспортный налог, а также налоги, связанные с выплатами физическим лицам, – ЕСН и НДФЛ. Выплаты по двум последним видам налогов обязательны к уплате независимо от рода деятельности и принадлежности к государственным, коммерческим и некоммерческим организациям.

Налог на добавленную стоимость (НДС) – один из основных бюджетобразующих налогов: 45–50 % бюджета формируется за счет поступлений по НДС. Организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от уплаты НДС (ст. 145 НК РФ) в случае, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг), кроме подакцизных, без учета налога не превысила в совокупности 2 млн руб.

Объектами налогообложения по данному налогу признаются: реализация товаров (работ, услуг) и передача имущественных прав. Реализацией также признается переход права собственности на товары (результаты выполненных работ, оказание услуг) на безвозмездной основе. Не признаются объектами налогообложения³⁰:

– передача денежных средств некоммерческим организациям на формирование ЦК;

³⁰ НК РФ. Ст. 146.

- передача на безвозмездной основе объектов основных средств органам государственной власти и управления и органам местного самоуправления, а также государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;
- выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;
- ввоз товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

В соответствии с НК РФ *не подлежат налогообложению* наиболее распространенные в сфере культуры³¹:

- услуги в сфере образования по проведению некоммерческими образовательными организациями, имеющими лицензию, учебно-производственного или воспитательного процесса, за исключением консультационных услуг, услуг по сдаче в аренду помещений;
- ремонтно-реставрационные, консервационные и восстановительные работы, выполняемые при реставрации памятников истории и культуры, охраняемых государством (за исключением археологических и строительных работ по воссозданию полностью утраченных памятников, работ по производству реставрационных, консервационных конструкций);
- работы, услуги, выполненные в рамках оказания безвозмездной помощи (содействия) РФ;
- услуги в сфере культуры и искусства, оказываемые учреждениями культуры и искусства;
- реализация входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, аттракционов в зоопарках и парках культуры и отдыха, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок, форма которых утверждена в установленном порядке как бланк строгой отчетности;
- услуги по сохранению, комплектованию и использованию архивов, оказываемые архивными учреждениями и организациями;
- реализация программ на спектакли и концерты, каталогов и буклетов;
- работ по производству кинопродукции, прокат и показ кинопродукции, получившей удостоверение национального фильма.

Также не подлежат налогообложению на территории РФ следующие операции³²:

- безвозмездная передача товаров (выполнение работ, оказание услуг) в рамках благотворительной деятельности в соответствии с Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- выполнение научно-исследовательских работ за счет средств бюджетов, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), Российского фонда технологического развития и внебюджетных фондов министерств, ведомств, ассоциаций;
- выполнение научно-исследовательских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров;
- реализация изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства (за исключением подакцизных товаров), образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Существуют три *ставки налогообложения по НДС*: нулевая, 10 % и 18 % (ст. 164 НК РФ). По нулевой ставке облагаются специализированные виды деятельности, не относящиеся к культуре и предпринимательству в данной сфере. Основ-

³¹ Там же. Ст. 149. П. 2.

³² НК РФ. Ст. 149, п. 3.

ные виды культурной деятельности облагаются по ставке налога 18 % (аренда, консультационные и информационные услуги, производство и распространение кино-, фото-, видео- и аудиозаписей и пр., продукция творческих индустрий). Исключение составляют периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, наукой и культурой, кроме продукции рекламного (больше 40 % общего объема) и эротического характера, где налогообложение проводится по ставке 10 %.

Налог на прибыль. Разница между полученным доходом и произведенными расходами облагается налогом на прибыль, ставка по которому едина и составляет 20 % (до 1 января 2009 г. – 24 %). Доход формируется за счет доходов от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационных доходов, к которым, в частности, относятся доходы:

- от сдачи имущества в аренду;
- предоставления в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности;
- в виде положительной курсовой разницы;
- использованных не по целевому назначению имущества (в том числе денежных средств), работ, услуг, полученных в рамках благотворительной деятельности и пожертвований, целевых поступлений, целевого финансирования, за исключением бюджетных средств, в отношении которых применяются нормы БК РФ;
- доход от безвозмездно полученного имущества, кроме случаев, указанных в ст. 251 НК РФ, в которой указано, что при определении базы не учитываются доходы, полученные:
 - в виде безвозмездной помощи в порядке, установленном Федеральным законом «О безвозмездной помощи (содействии) РФ»;
 - в рамках целевого финансирования;
 - в виде имущества, безвозмездно полученного государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной деятельности, на ведение уставной деятельности; • в виде целевых поступлений из бюджета и безвозмездных поступлений от других организаций и/или физических лиц на содержание НКО и ведение ими уставной деятельности (вступительные взносы, членские взносы, пожертвования, наследство, средства и иное имущество, которые получены на осуществление благотворительной деятельности; денежные средства, полученные некоммерческими организациями на формирование ЦК, и доходы от его использования). К *целевым поступлениям* на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности относятся вступительные взносы, членские взносы, пожертвования, наследство, средства и иное имущество, которые получены на осуществление благотворительной деятельности; денежные средства, полученные некоммерческими организациями на формирование ЦК, и доходы от его использования.

Налог на имущество организаций – региональный налог, обязательный к уплате на территории соответствующего субъекта РФ. Объектом налогообложения признается движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитываемое на балансе организации в качестве объектов основных средств. Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ и не могут превышать 2,2 %, при этом региональные власти могут допускать установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и/или имущества, признаваемого объектом налогообложения. При определении налоговой базы имущество, признаваемое объектом налогообложения, учитывается по его остаточной балансовой стоимости.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Объектом являются доходы, полученные физическими лицами как в РФ, так и за ее пределами как в денежной форме, так и в нату-

ральной форме, а также в виде материальной выгоды. К натуральным доходам, в частности, относятся:

- оплата за налогоплательщика полностью или частично организациями или индивидуальными предпринимателями товаров (работ, услуг) или имущественных прав, в том числе коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в интересах налогоплательщика;
- полученные налогоплательщиком товары, выполненные в интересах налогоплательщика работы, оказанные в интересах налогоплательщика услуги на безвозмездной основе или с частичной оплатой;
- оплата труда в натуральной форме (не может превышать 20 % согласно ст. 131 ТК РФ).

НК РФ предусматривает систему налоговых вычетов – стандартных, социальных, имущественных, профессиональных (ст. 218–221). В частности, предусмотрен налоговый вычет при перечислении сумм на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов, в размере фактически произведенных расходов, но не более 25 % суммы дохода, полученного в налоговом периоде.

Налоговая ставка по данному виду налога составляет 13 % для резидентов и 30 % для нерезидентов. При получении любых выигрышей и призов свыше 4000 руб., получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг, – 35 %, и 9 % – на получение дивидендов.

Объектом налогообложения при **едином социальном налоге (ЕСН)** признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиками (юридическими лицами и предпринимателями) по трудовым и гражданско-правовым договорам за выполнение работ, оказание услуг, а также по авторским договорам³³.

Перечень расходов, не включаемых в налогооблагаемую базу, приведен в ст. 238 НК РФ. Важным дополнением данного перечня для организаций культуры всех организационно-правовых форм, работающих преимущественно в проектно-режиме, является пункт об исключении из налогооблагаемой базы сумм, связанных с возмещением расходов на повышение профессионального уровня работников и физического лица в связи с выполнением работ, оказанием услуг по договорам гражданско-правового характера.

Льготы по данному виду налога предусмотрены для общественных организаций инвалидов, и иных учреждений, созданных для оказания помощи инвалидам.

Ставка налога (ст. 241 НК РФ) зависит от системы налогообложения, выбранного организацией, а также от того, является сотрудник штатным или привлеченным специалистом. Для штатных сотрудников организаций налог составляет, как правило, 26,2 % фонда заработной платы, для привлеченных – 23,3 %.

Рассмотренные виды налогов и ставки по ним (за исключением НДФЛ) относятся к традиционной системе налогообложения. В зависимости от условий предпринимательской деятельности традиционная система налогообложения часто становится единственно возможной. Кроме того, она обязательно применяется налогоплательщиками, чьи условия не подходят ни под одну другую систему налогообложения.

Специальные режимы налогообложения, предусмотренные НК РФ:

³³ НК РФ. Ст. 238.

– единый налог на вмененный доход (ЕНВД). Применение ЕНВД обязательно для налогоплательщиков, которые осуществляют виды деятельности, подпадающие под ее действие (розничная торговля, бытовые услуги населению и др.). Расчет ЕНВД не зависит от конкретной суммы полученных доходов, а рассчитывается по усредненным показателям;

– упрощенная система налогообложения (УСНО). При ней часть традиционных налогов заменяется единым налогом. Для ее применения необходимо, чтобы условия предпринимательской деятельности отвечали определенным законодательством правилам, в частности:

- численность работников не должна превышать 100 человек;
- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством РФ о бухгалтерском учете, не должна превышать 100 млн руб.;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.