

АННОТАЦИЯ

Экспертно-аналитическое исследование на тему:

**«РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ
С УЧЕТОМ ПРИОРИТЕТА ТРАДИЦИОННЫХ ДУХОВНО-
ПРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Государственный контракт № 01731000096230000190001 от 18 апреля 2023 г.

Настоящее исследование, целью которого является разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере культуры с учетом приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, не только охватывает широкий круг проблем законодательства о культуре, но и выходит за его пределы – обращается к основам российской системы права. Такой подход не случаен, он опирается на принцип необходимой системности законодательства страны, его цельности и непротиворечивости.

Приоритет традиционных духовно-нравственных ценностей во всей их полноте и неизбыточности должен быть, на наш взгляд, как одним из основных принципов законодательства РФ, так и важнейшим критерием процесса законотворчества (на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном), когда разработка того или иного нормативного правового акта влечет за собой одновременный анализ других, сопряженных с ним документов на предмет их непротиворечивости и согласованности, а элементы их содержания (правовые нормы) находятся в полной согласованности. Именно такой подход позволяет сделать более устойчивой саму систему российского права в целом и законодательства, нормы которого регулируют отношения в сфере культуры, в частности. Это создаст и объективные условия эффективности правоприменительной практики.

Принцип приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей должен стать и системообразующим элементом содержания отдельных нормативных правовых актов, который и определит их целостность, а значит, их качество.

Использование конструкции долженствования по отношению к приоритету традиционных духовно-нравственных ценностей, его месту в российском законодательстве принципа не случайно. Проведенный анализ нормативно-правового закрепления и регулирования принципа приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры в Российской Федерации; анализ основных законодательных актов,

подзаконных нормативно-правовых актов, принятых в субъектах российской федерации: указов и постановлений глав регионов, регулирующих отношения в области культурной деятельности, на предмет их соответствия традиционным духовно-нравственным ценностям; анализ текущей ситуации в части применения в Российской Федерации принципа приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры (согласно техническому заданию) показал, что, к сожалению, те традиционные духовно-нравственные ценности нашей цивилизации, которые Президент перечислил в Указе от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» не обрели своего понятийного оформления. Иначе говоря, они не вошли в правовой оборот как юридические понятия.

В федеральном законодательстве нет определений ни жизни, ни достоинства, ни патриотизма (в некоторых актах используется термин «гражданский патриотизм»), ни гражданственности, ни служения Отечеству и ответственности за его судьбу, ни высоких нравственных идеалов с их конкретизацией и разъяснениями, ни крепкой семьи. Нет определения и понятия созидательного труда, приоритета духовного над материальным, гуманизма, милосердия, справедливости, и понятия коллективизма. Не встречаются в нашем законодательстве дефиниций понятий взаимопомощи и взаимоуважения, исторической памяти и преемственности поколений, единства народов России. И даже нет определения понятия «права и свободы человека» в том его значении, которое укажет на принципиальное различие его понимания в российской и европейской традиции. Термины используются, а смыслы не актуализированы.

Проблема усугубляется еще и фактами использования в нормативных правовых актах разных терминов для обозначения сущности одного и того же ценностного феномена правовой реальности, что может ставить под сомнение как содержательную наполненность правовых норм, с их помощью

созданных, так и возможность их реализации, иначе говоря эффективность. Примером может служить использование в нормативных правовых актах таких терминов как «крепкая семья», «семейные ценности», «ценности семьи и семейного образа жизни», «традиционные семейные ценности», «ценности семейной культуры». Такие разночтения недопустимы в единой системе права.

Итак, без строго определенных, единых для всех уровней законодательства и процесса законотворчества системы юридических понятий указанных Президентом ценностей немыслимо единство правового пространства тем более в части их приоритета. Это обязательное условие и для правового регулирования такой сложной сферы как культура. Ясность и точность определения юридических понятий, особенно тех, чье содержание претендует на выражение смысла одного из приоритетных принципов законодательства, является одним из важнейших условий эффективности системы права.

Должен быть реализован принцип понятийной определенности, который способен обеспечить как стабильность правового регулирования, стабильность правоприменительных актов, так и исполнимость судебных решений. Строгое и точное текстуальное выражение юридической абстрактной мысли через определения используемых понятий позволит избежать нарушений в законодательной логике, неточностей формулировок в нормативных правовых актах, а значит, и исчезает необходимость вносить дополнения, изменения, спорить о вариантах толкования и искать механизмы разъяснения. Недопустимо использование как сходных по содержанию, но разных по форме понятий для обозначения одного феномена, так и одного понятия для выражения смыслов разных явлений, фактов или событий.

В сложившейся ситуации одной из первоочередных целей становится и научная проработка алгоритма формирования законопроектов, где одним из его элементов (правил) должен стать учет всего комплекса традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Правовая регламентация

первой, определяющей стадии законотворчества просто необходима. Путь закрепления (в форме декларативной нормы) или призыва, или эмоционального устремления соотносить деятельность субъектов правоотношений с одной (в крайнем случае, с двумя) ценностями из списка, на наш взгляд, недопустим.

Еще одна серьезная проблема на пути к установлению приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей в законодательстве заключается в том, что действующая российская правовая система с ее законодательной базой формировалась в те годы, когда в качестве правовой основы социального и экономического развития страны декларировались положения, утверждающие приоритет исключительно индивидуальных прав и свобод. Эти проявления либеральной парадигмы с одним из определяющих принципов ее модели права - существованием частной сферы, неподконтрольной государству, укрепились в российском законодательстве. Никакие поправки, дополнения, вносимые в действующее законодательство, не могут, на наш взгляд, окончательно устранить определяющие его либеральные принципы. Примером может служить Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-І «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», в который неоднократно, начиная с 1999 года и по настоящее время, вносились изменения и дополнения (27 раз). Даже беглого взгляда на структуру данного нормативного правового акта достаточно, чтобы определить те системообразующие принципы, которые легли в основу его формирования: в нем утверждаются индивидуальные права отдельных людей и народов (и даже иностранных граждан и лиц без гражданства) и обязанности государства обеспечивать эти права, т.е. государству де юре отводится роль обслуживающей индивида структуры. Чаще всего в законе по отношению к индивидам используется словосочетание «имеет право», а вот государство «создает», «разрабатывает», «формирует», «реализует», «признает», «сохраняет», «осуществляет поддержку», «обеспечивает», «поощряет», «создает условия» «способствует», «гарантирует», и, наконец, -

«несет ответственность». Впрочем, достаточно познакомиться с содержанием статьи 9, согласно которой «права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этно-конфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений» , чтобы понять, что любая попытка дополнить этот закон требованием учитывать приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей породит противоречие внутри него, или «учитывать приоритет» должно будет государство, а его граждане так и останутся в состоянии «свободного выбора» в силу наличия у них прав и отсутствия каких бы то ни было обязанностей. Таков алгоритм либерального способа мысли, способа жизни, способа организации правовой системы. Именно поэтому принцип приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей неоконсервативной модели несовместим ни с либеральной моделью культуры, ни с ее правовым оформлением. Для реализации данного принципа необходимы иные условия, когда, отношения государства и человека строятся на паритетных началах – равенстве их прав и обязанностей или же когда государство, беря на себя ответственность за благосостояние людей, определяет направления и содержание развития страны.

«...Кризис, с которым мы имеем дело, – концептуальный, даже цивилизационный. По сути, это кризис подходов, принципов, определяющих само существование человека на земле, и нам всё равно придётся их серьёзно переосмысливать. Вопрос – в какую сторону двигаться, от чего отказываться, что пересматривать или корректировать. При этом убеждён, что за подлинные ценности нужно побороться, отстаивая их всеми силами» , - именно это высказывание нашего Президента применимо к любой из сфер жизнедеятельности, в нашем случае к сфере культуры и ее правовому регулированию. «Здоровый», «разумный» консерватизм – тот курс страны, на который указал Президент.

Принцип приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей неоконсервативной модели, если он будет реализован в правовой системе, создаст условия для гармоничного развития как самого культурного пространства, так и человека в нем, формируя защитное поле от импульсов творческого волеизъявления отдельных «творцов», чье понимание свободы включает в себя элементы саморазрушения и уничтожения всего того, что было создано поколениями в угоду представлений не только о безграничных возможностях человека, но и вседозволенности. «Право большинства», реализуемое в неоконсервативной модели, гарантирует социальную, культурную защищенность каждого из этого большинства.

Законодательные органы всех уровней ведут активную работу по формированию и переформатированию нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в сфере культуры. Эта работа чаще проявляется в нарастании поправок в законодательстве, нацеленных на учет традиционных ценностных установок общества. Но данный формат не рассчитан, с одной стороны, на концептуальные изменения содержания, а с другой, не имеет механизмов воплощения большого объема ценностных критериев, тех самых, что в пункте 5 Указа Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» перечислены во всей их полноте. Конечно, необходимо продолжать активный процесс законотворческой деятельности в области культуры. Но приоритет столь объемного по содержанию и значимого по роли в культурной политике государства комплекса ценностных установок может быть в полной мере осуществлен лишь при условии разумного использовании двух механизмов изменения законодательства. Практика внесения поправок в действующее законодательство должна быть дополнена активным процессом формирования новых законов и подзаконных актов, уже на начальном этапе их формирования направленных на закрепление в них приоритета традиционных духовно-нравственных

ценностей как основы неоконсервативной правовой парадигмы. Такова, на наш взгляд, должна быть траектория развития законодательства о культуре как части того правового пространства России, которое адекватно отражает новые политические, экономические, социальные и духовные реалии.

В результате анализа текущей ситуации в части применения в РФ принципа приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры были определены ряд проблем, без решения которых реализовывать правовые предписания ценностной ориентацией в области культуры (и не только) представляется затруднительным. И наиболее значимой является, на наш взгляд, проблема совершенствования и контроля содержания процесса внедрения и использования как в культурной деятельности, так и в области правотворчества и правоприменения цифровых технологий. Процесс цифровизации сферы культуры как «использования технических возможностей для создания новой культурной среды, в «которую вживается человек» идет уже давно. Принято выделять разные направления этого процесса. Конечно, значительная их часть имеет сугубо инструментальное значение и не может отражать ценностные установки нашего общества. Но есть такие, где ценностный контент программы может изменять (искажать) культурное пространство или даже создавать новое (возможно, как в угоду предпочтениям разработчиков, так и по заказу заинтересованных лиц, если нет надлежащего контроля государства). К подобного рода технологиям можно отнести и технологии с использованием искусственного интеллекта для создания т.н. культурных благ, и то, что принято называть виртуальным приобщением к культурным ценностям (особенно его онлайн-формат), и технологии дополненной реальности, и «независимые» оценки качества оказания услуг». Немаловажной областью применения цифровых технологий, которые могут оказать влияние на направленность и ценностное содержание деятельности в области культуры, является область организационно-управленческих процессов в работе организаций культуры. Их работа, на наш взгляд, должна быть регулируема и

контролируема на основе действующего законодательства, исходя из критерия приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей в их деятельности.

Итак, активный процесс создания цифрового культурного пространства как своего рода новой культурной реальности требует особого внимания при формировании законодательства, которое с необходимостью должно не просто «учитывать», но быть ориентированным на сохранение и укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Системной разработкой проектов законодательных актов (стратегическим планированием), нормы которых регулировали бы эту область, никто еще не занимался. Цифровое культурное пространство есть, а законодательства нет.

На сегодняшний день наиболее актуальной является задача разработки алгоритмов внедрения цифровых технологий в сферу культурной деятельности с учетом приоритета в этих алгоритмах традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Следует привлечь представителей научного сообщества, специалистов из Министерства юстиции РФ для формирования системного, непротиворечивого, качественного законодательного контента в области управления цифровой культурой с учетом приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Одной из задач настоящего исследования стал анализ зарубежного опыта в области реализации приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры. Для изучения были выбраны системы права следующих государств: Белоруссии, Казахстана, Бразилии, Индии, КНР, ЮАР, Ирана, Израиля, Турции, Франции и Японии. Мы предположили, что опыт зарубежных государств, разных по форме правления, государственно-территориальному устройству, политическому режиму может быть полезен для разработки рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере культуры с учетом приоритета традиционных духовно-нравственных

ценностей народов Российской Федерации. В результате проведенных исследований мы пришли к неожиданным выводам:

1. Ни в одном из законодательств выбранных государств не закреплён принцип приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей. И даже более того - ни в одном из них не используется понятие «традиционные ценности».

2. Можно использовать законотворческий опыт этих государств лишь по отдельным вопросам, косвенно относящимся к вопросу традиционных ценностей (например, опыт Французской Республики в части сохранения и развития языка), но, что важно, нельзя механически заимствовать опыт, не перерабатывая его на основе российских традиций.

Анализ же основных законодательных актов, принятых в Советском Союзе в послевоенное время, с целью использования богатого правового опыта в сфере культурного строительства, дал возможность сделать следующие выводы:

1. Для советского государства был характерен высокий уровень этатизма, естественно, и в правовой сфере. Основной обязанностью государства во многих нормативных правовых актах становился контроль за соблюдением закона. Не создание условий для реализации прав граждан, а деятельный контроль за исполнением этими гражданами закона. Имеет смысл задуматься о целесообразности использовать этой наработки советского законодательства.

2. Отличительной чертой советского закона (и союзного, и республиканского) было то, что одним из обязательных элементов его содержания являлось напоминание о той идеологической парадигме, которая и определяла содержание закона. Например: «В СССР памятники истории и культуры являются достоянием народа. Советское государство, следуя ленинским принципам отношения к культурному наследию, создает все условия для сохранения и эффективного использования памятников в интересах коммунистического строительства», - утверждалось во вводной

части Закона об охране и использовании памятников истории и культуры. И именно это заявление определяло и логику, и стиль нормативного правового акта. Упоминание в преамбуле законодательного акта о приоритете традиционных российских духовно-нравственных ценностей будет уместным напоминанием о векторе развития РФ.

3. В значительном количестве документов советского периода указывается на недостаточно высокий уровень культуры населения, который необходимо повышать. Политика советского государства все годы его существования была направлена на неуклонное повышение этого уровня. Существует необходимость в повышении роли государства и законодательного закрепления его правового статуса в области «культурного строительства» и в наше время.

4. Весьма успешным можно признать опыт, говоря современным языком, в сфере молодежной политики. Несмотря на определенные недостатки, связанные с излишней политизацией молодежного движения, наличие системы молодежной политики и ее организаций и движений (октябрята – Всесоюзная пионерская организация – ВЛКСМ) однозначно положительно оказывало влияние на процесс усвоения ценностных ориентаций советского общества. Правовой статус этих организаций был высок, и главное, что они своей деятельностью цементировали те элементы культуры, которые мы сегодня можем отнести к системе традиционных ценностей.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что результаты проведенного научного исследования будут использованы для формирования надежной законодательной базы в области культуры с учетом приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Руководитель
экспертно-аналитического исследования

Алиев Д.Ф.