

# Тренд креативной экономики и проблемы правового регулирования информатизации сферы культуры

А.А. Ефремов

Воронежский государственный университет  
yefremov@law.vsu.ru

## Аннотация

Статья посвящена анализу стратегического планирования и правового регулирования информатизации сферы культуры в субъектах РФ. В работе рассматриваются основные проблемы действующего регулирования и формулируются предложения по его совершенствованию.

## Введение

Актуальность настоящей работы обусловлена состоянием правового регулирования информационных отношений в сфере культуры на фоне современных тенденций формирования креативной экономики.

Социально-экономические трансформации в большинстве развитых стран привели к появлению так называемых индустрий культуры (творческих индустрий) и росту их значения в структуре экономики.

Творческие индустрии (*creative industries*) – организации и компании, осуществляющие предпринимательскую деятельность, при которой экономическая ценность производимых товаров или услуг неразрывно связана с их существованием в качестве элемента культуры [1, с. 150].

Мировая торговля услугами и товарами креативной индустрии продолжала демонстрировать ежегодный средний прирост в 14 проц. даже тогда, когда объемы мировой торговли сократились в 2008 г. на 12 проц., говорится в докладе «Креативная экономика 2010 г.: Реальный вариант развития» [2].

В постиндустриальном обществе культура становится стратегическим приоритетом современной экономики развитых стран именно потому, что за последние десятилетия сумела превратиться в мощную индустрию культурных услуг. Современная «цивилизация досуга» предполагает опережающее развитие сферы культуры, где сосредотачивается огромный рыночный потенциал. При увеличении темпа общественных перемен роль культуры возрастает: она перемещается с периферии в центр социальных интересов и общественного внимания [3].

По мнению А.Б. Долгина, в индустриях культуры – как и всюду, где не устранена информационная асимметрия, – ухудшающий отбор проявляется в том, что продукты, отвечающие потребительским ожиданиям, теряются в массе суррогатов [4].

Креативные индустрии имеют огромный потенциал для регионов Российского Федерации, которые хотели бы диверсифицировать свою экономику и сделать ее более устойчивой, используя имеющийся потенциал культурного наследия, развития туризма и всего кластера креативных индустрий. В этой связи необходимо развивать не только ремесла, дизайн, современное искусство и современное художественное производство, но и весь кластер креативных индустрий, а также широкий спектр предпринимательских видов деятельности, которые составляют неотъемлемый элемент комфортного и притягательного «культурного пространства», – кафе, бары, клубы, магазины и т.д. К этому кластеру примыкают также журналистика, массовые коммуникации, издательская и полиграфическая деятельность, весь спектр бизнес- и юридических услуг, частично строительство, образование, научно-исследовательская работа и инновации в культуре и смежных областях, а также собственно предприятия и организации, работающие в сфере туризма и гостеприимства. Именно по такой модели развивается культурная политика и процесс возрождения городов в Западной Европе, где творческие индустрии представляют авангард креативной экономики и получают самые разнообразные формы поддержки по линии многих национальных и европейских фондов [1, с.153].

## Общие проблемы правового регулирования сферы культуры

Анализ юридической научной литературы позволяет выделить следующие ключевые проблемы:

Отсутствие корреспондирующих конституционным правам человека в сфере культуры (ст. 44 Конституции РФ) конституционных обязанностей государства и муниципальных образований [5].

Как отмечает Е.В. Сазонникова, вопросы культуры в течение длительного времени были на периферии актуального государственного строительства. Это нашло выражение даже в тексте Конституции РФ 1993 г., в первой главе «Основы конституцион-

ного строя» которой принципы основ экономического развития закреплены, а культурного — нет. Традиция умалчивать о культурных аспектах не была исторически свойственной конституционно-строительству нашей страны. Сравнительно-сопоставительный анализ текстов конституций советского периода и действующей Конституции Российской Федерации показывает высокую степень внимания к культуре в советское время. Например, в тексты Конституции СССР 1977 г. и действующей Конституции РФ соответственно включены слова: «культура» — 27 раз и 11 раз [6].

В предмете отрасли конституционного права России налицо неопределенность ориентиров государственной культурной политики, выразившаяся в отсутствии закрепления в главе I «Основы конституционного строя» Конституции РФ принципов культурной системы государства. Это стало одной из причин затянувшегося реформирования законодательства о культурной политике государства [7, с. 4].

Недостаточная изученность прав в области культуры в научной юридической литературе — например, в монографии Н.В. Путило по социальным правам им отведено всего 4 страницы из 320 [8].

В плане совершенствования конституционно-правового регулирования обращается внимание на необходимость закрепления в конституционном законодательстве принципов культурного развития страны и обязанности государства по сохранению и развитию культуры [7, с. 41].

Отсутствие рассмотрения вопросов о доступе к культурной информации в научных исследованиях по доступу к информации [9].

В научной юридической литературе отсутствует анализ и моделирование механизмов государственно-частного партнерства в сфере культуры, наоборот, ГЧП противопоставляется спонсорству, меценатству и благотворительности [10].

На национальном уровне недостаточно решены вопросы культуры информационной безопасности. Генеральной Ассамблеей ООН приняты резолюции 57/239 Создание глобальной культуры кибербезопасности (2003 г.) и 58/199 Создание глобальной культуры кибербезопасности и защита важнейших информационных инфраструктур (2004 г.). В РФ пока разработан только проект *Основных направлений государственной политики в области формирования культуры информационной безопасности*.

### **Состояние правового регулирования и правоприменения в сфере культуры в субъектах РФ**

При проведении НИР «Создание культурной среды региона на основе модернизации учреждений культуры и внедрения информационно-коммуникационных технологий» в рамках ФЦП «Культура России (2012–2018 гг.)» (государственный заказчик: Министерство культуры Российской Федерации, Департамент науки, образования и информационных технологий; исполнитель: НИУ ИТМО) был

проведен анализ, который охватил 5 субъектов РФ — республики Карелия и Саха (Якутия) и Московская, Смоленская и Ульяновские области.

Для оценки правового регулирования использованы паспорта культурной жизни регионов, которые в значительной мере отражают не только состояние правового регулирования, но и правоприменения (т.е. использования самими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ) соответствующих нормативных правовых актов.

Анализ данных паспортов, размещенных на сайте Главного информационно-вычислительного центра Минкультуры России (<http://givc.ru/>) в соответствии с Письмом Минкультуры РФ от 20.09.2010 N 78-01-39/06-ПХ «О паспорте культурной жизни региона за 2010 год» показал значительные различия в определении правовой базы регулирования отношений в сфере культуры в разных субъектах РФ.

В результате анализа установлено:

В рассматриваемых паспортах субъектов отсутствуют ссылки на применение норм международно-правовых документов, *что свидетельствует либо о декларативности их норм в отношении культурного сотрудничества, либо об отсутствии эффективного межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов в сфере культуры и в сфере международного сотрудничества*.

В рассматриваемых регионах отсутствуют ссылки на:

- Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р);
- региональные стратегии социально-экономического развития;
- региональные программы социально-экономического развития
- Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212).

*Данное обстоятельство является показателем низкой координации стратегического планирования в сфере культуры.*

Рассматриваемые разделы паспортов свидетельствуют о значительном различии в применяемых нормативных правовых актах — Республика Карелия (26), Республика Саха (Якутия) — 43, Московская область (68), Смоленская область (16), Ульяновская область (31).

Вопросы защиты интеллектуальной собственности, в том числе реализация норм Федерального закона от 02.08.2009 N 217-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности", ни в федеральных целевых программах по развитию культуры, ни в региональных — не рассматриваются.

В рассматриваемых разделах «Правовая база» паспортов культурной жизни регионов *нормативные правовые акты об обеспечении доступа к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в сфере культуры отсутствуют.*

Во всех рассматриваемых регионах созданы советы по развитию информационного общества и формированию электронного правительства. Однако только в Республике Саха (Якутия) и Смоленской области в их состав включены руководители (представители) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в сфере культуры.

*Целесообразно включение руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в сфере культуры в состав советов по развитию информационного общества и формированию электронного правительства во всех субъектах РФ.*

### **Состояние стратегического планирования в сфере культуры**

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р, предусматривает *развитие сервисов на основе информационных технологий в сферах культуры, образования и здравоохранения.*

Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы), утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2012 № 186, предусматривает среди задач информатизацию отрасли, а в качестве индикаторов и показателей программы:

- доля учреждений культуры, имеющих свой информационный портал, в общем количестве учреждений культуры;

- доля объектов культурного наследия, информация о которых внесена в электронную базу данных единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в общем количестве объектов культурного наследия.

В распоряжении Правительства РФ от 02.04.2012 N 434-р «О концепции развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года» предусматривается *создание электронного каталога включающего базы данных о частных и любительских цирковых коллективах.*

В распоряжении Правительства РФ от 10.06.2011 N 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года» предусматривается *создание единой базы данных театров всех форм собственности и организационно-правовых форм, а также нетеатральных сценических площадок, используемых театрами.*

Уже сравнение данных программ и концепций показывает серьезные целевые различия, ориентированность на «внутреннюю информатизацию», а не оказание услуг культуры в электронной форме.

Проведенный анализ 15 региональных программ социально-экономического развития, информатизации, развития информационного общества и культуры позволяет сделать вывод о серьезных межрегиональных различиях в определении целей, задач, мероприятий и показателей реализации программ. Выявлена несогласованность целей, задач, мероприятий и показателей эффективности в ряде региональных программ.

Имеются серьезные различия в системе целей, задач, мероприятий, показателей эффективности между общими стратегиями и программами социально-экономического развития, программами информатизации и построения информационного общества и специальными программами в сфере культуры.

Наряду с передовыми практиками, ориентированными на оказание услуг культуры в электронной форме (Республика Карелия, Смоленская область), значительно большее распространение имеет ориентация на «внутреннюю» информатизацию.

Серьезной проблемой является *отсутствие показателей единства культурного пространства* как на федеральном и межрегиональном, так и на региональном и межмуниципальном уровнях, а также их взаимосвязи с *единством информационного пространства и снижением информационного неравенства.*

На муниципальном уровне - при формальном наличии положений об информатизации, только в 10 из 29 (34,5%) проанализированных муниципальных программах Московской области имеются соответствующие программные мероприятия, при этом только в 1 (3,4%) – «Предоставление услуг культуры в режиме удаленного доступа».

В Постановлении Окружной администрации г. Якутска от 09.09.2010 N 150п "Об утверждении Долгосрочной целевой программы "Культура столицы Республики Саха (Якутия) — города Якутска на 2011–2015 годы" предусматривается *оснащение и развитие системы локальных информационных сетей.*

В постановлении Администрации Петрозаводского городского округа от 28.01.2011 N 190 "Об утверждении Долгосрочной муниципальной целевой программы «Электронный Петрозаводск» на 2011-2016 годы» *мероприятий в сфере культуры не предусматривается.*

В постановлении Окружной администрации г. Якутска от 20.10.2010 N 169п «Об утверждении Долгосрочной муниципальной целевой программы «Электронный Якутск» на 2011–2013 гг.» *мероприятий в сфере культуры не предусматривается.*

### **Состояние информационной безопасности и защиты персональных данных**

В паспортах отсутствуют в качестве используемых в работе Доктрина информационной безопасности и Федеральный закон «О персональных дан-

ных», подзаконные акты в сфере персональных данных.

На уровне Минкультуры РФ есть ряд приказов, регулирующих вопросы защиты персональных данных в самом министерстве.

Федеральная целевая программа «Культура России (2006-2011 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 08.12.2005 № 740 и Федеральная целевая программа «Культура России (2012 – 2018 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2012 № 186 не содержат мероприятий по обеспечению защиты персональных данных.

Федеральная целевая программа «Культура России (2012 – 2018 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2012 № 186, предусматривает только «исследование вопросов информационной безопасности культурного наследия» (не менее 38 научно-исследовательских работ - II направление, п. 29).

Региональные программы развития культуры в рассматриваемых субъектах РФ не содержат мероприятий по обеспечению информационной безопасности и защите персональных данных.

Только в долгосрочной целевой программе «Информатизация учреждений культуры Белгородской области на 2013-2015 годы», утв. постановлением Правительства Белгородской области от 03.09.2012 № 357-пп предусматриваются мероприятия по защите персональных данных в государственных учреждениях культуры Белгородской области.

При этом, при оказании услуг в электронной форме, в соответствии с ч. 2 ст. 18.1 ФЗ «О персональных данных» оператор, осуществляющий сбор персональных данных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, обязан опубликовать в соответствующей информационно-телекоммуникационной сети документ, определяющий его политику в отношении обработки персональных данных, и сведения о реализуемых требованиях к защите персональных данных, а также обеспечить возможность доступа к указанному документу с использованием средств соответствующей информационно-телекоммуникационной сети.

В настоящее время размещение политик обработки персональных данных осуществлено только на сайтах учреждений культуры Самарской области (например, сайт государственного бюджетного учреждения культуры «Самарская областная универсальная научная библиотека»).

### **Вопросы реализации механизмов государственно-частного партнерства и формирования кластеров**

В проекте федерального закона «О государственно-частном партнерстве», разработанный Минэкономразвития, упоминает только объекты культуры как объекты, входящие в состав имущества, в отношении которого может заключаться соглашение о государственно-частном партнерстве.

В ФЦП «Культура России (2006-2011 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от

08.12.2005 № 740 имелось положение о создании институтов государственно-частного партнерства, но без механизма реализации.

В Областной целевой программе "Культура в Ульяновской области" на 2012 - 2016 годы", утв. постановлением Правительства Ульяновской обл. от 29.08.2011 N 42/411-П указано на необходимость внедрения механизмов государственно-частного партнерства, но без конкретных мероприятий по реализации.

В Долгосрочной целевой программе Московской области "Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Московской области на 2009-2012 годы", утв. постановлением Правительства Московской области от 04.09.2008 N 779/33, также указано на применение механизмов государственно-частного партнерства, но без какой-либо конкретизации.

Упоминания о государственно-частном партнерстве содержатся в целевых программах развития культуры Чувашской Республики, Воронежской области, Новосибирской области, Орловской области, Свердловской области.

Единственной программой, содержащей конкретные мероприятия по развитию государственно-частного партнерства в сфере культуры является Программа развития сферы культуры в Санкт-Петербурге «Культурная столица» на 2012-2014 годы», утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 07.02.2012 N 113.

Проект Федерального закона «О культуре в Российской Федерации» (вносится депутатами Государственной Думы Ивлиевым Г.П., Драпеко Е.Г., Кущёвым В.М., Степановой З.М., Расторгуевым Н.В., Захаровой С.Ю.) относит к целям государственной политики Российской Федерации в сфере культуры обеспечение стабильных условий развития всех форм государственно-частного партнерства, привлечение и эффективное использование государственных, муниципальных и частных ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические ресурсы для развития сферы культуры.

Проект также предусматривает, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления иницируют, организуют и участвуют в отношениях государственно-частного партнерства с целью реализации социально значимых проектов в сфере культуры, развития инфраструктуры сферы культуры, обеспечения эффективности использования государственного и муниципального имущества и бюджетных средств, повышения качества товаров, работ и услуг в сфере культуры, предоставляемых потребителям. Государственно-частное партнерство в сфере культуры осуществляется в любых взаимовыгодных формах (государственные контракты, государственно-частные предприятия, концессионные соглашения, иные формы).

*В рассматриваемых субъектах РФ в действующих законах и иных нормативных правовых актах о государственно-частном партнерстве сфера культуры отсутствует.*

В качестве положительного примера можно привести Закон Воронежской области от 01.11.2011 N 151-ОЗ "О государственно-частном партнерстве в Воронежской области", который, как и проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве», упоминает объекты культуры среди объектов общественной инфраструктуры, целях создания, реконструкции и (или) эксплуатации осуществляется участие Воронежской области в проектах государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, в научной литературе «государственно-частное партнерство в сфере культуры» определяется гораздо шире - как особый социально-ориентированный инструмент рыночной экономики, способствующий эффективному развитию услуг в сфере культуры. Концептуальная основа понятия заключается в сорегулировании общественного развития, основанного на обеспеченной нормами права системе взаимовыгодных отношений органов власти, бизнеса, общественности, организаций сферы культуры направленных на достижение синергетического эффекта от согласования интересов, координации усилий и консолидации ресурсов его сторон при реализации общественно-значимых проектов в сфере культуры [11].

Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N 20615-ак/д19) рассматривают только *туристические и «творческие» кластеры* (последние – применительно к кинематографии).

Федеральная целевая программа «Культура России (2012 – 2018 годы), утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2012 № 186, положений о кластерном подходе (политике) не содержит.

Концепция развития сотрудничества в сфере культуры между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельными государствами на период до 2020 года, утв. Приказ Минкультуры РФ от 20.07.2011 N 807 предусматривает развитие *туристско-рекреационных кластеров* на приграничных территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, а также *богатым историко-культурным наследием*.

ФЦП "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)", утв. постановлением Правительства РФ от 02.08.2011 N 644, предусматривает создание в различных субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса. Кластерный подход предполагает сосредоточение на ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей турист-

ского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами. В рамках формирования туристско-рекреационных кластеров на основе научно-обоснованных решений, а также с использованием механизмов государственно-частного партнерства будут созданы необходимые и достаточные условия для скорейшего развития туристской инфраструктуры, а также сферы сопутствующих услуг. Успешные технологии, примененные в нескольких пилотных туристско-рекреационных кластерах, предполагается распространить на все перспективные с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма регионы страны, тем самым обеспечивая ускоренный возврат как государственных, так и частных инвестиций.

В Государственной программе Республики Саха (Якутия) "Реализация молодежной политики, развитие физической культуры и спорта в Республике Саха (Якутия) на 2012 - 2016 годы", утв. указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 N 983, упоминается создание *образовательно-научно-производственных кластеров*.

В качестве положительного примера можно назвать постановление Администрации Псковской области от 05.07.2010 N 260 "Об утверждении областной долгосрочной целевой программы "Развитие культурно-познавательного туризма Псковской области на 2010 - 2014 годы", которая предусматривает создание не только *туристско-рекреационного кластера*, но и *кластера творческих индустрий*, и постановление Правительства Санкт-Петербурга от 07.02.2012 N 113 "О Программе развития сферы культуры в Санкт-Петербурге "Культурная столица" на 2012-2014 годы", предусматривающую создание *кластеров художественных индустрий*.

Таким образом, реализация кластерной политики в сфере культуры требует совершенствования на основе комплексного системного подхода, а не выделения исключительно туристических кластеров.

## Заключение

Таким образом, проведенное исследование показало необходимость совершенствования стратегического планирования и правового регулирования информационных отношений в сфере культуры, смены целевых ориентиров региональной информатизации на оказание услуг культуры в электронной форме, а также целесообразность активного использования институтов государственно-частного партнерства и кластерной политики .

## Литература

- [1] Лимонов Л.Э., Табачникова Д.А. Роль творческих индустрий в сохранении и использовании культурного наследия и обеспечении устойчивого развития территорий // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 3. Отв. ред. Е. Ясин. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 150.

- [2] Информационный центр ООН в Москве - Пресс-бюллетень. 31.03.2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unic.ru/bill/?ndate=2011-03-31>.
- [3] Абанкина Т.В. Тенденции и модели использования культурных ресурсов для устойчивого регионального развития // Модернизация экономики и общественное развитие [Текст] : в 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. Кн. 3. С. 314-315.
- [4] Ухудшающийся отбор в культуре // Российские вести. 2004. № 26. 14 июля.
- [5] Научный макет новой Конституции России. — М.: Научный эксперт, 2011. С. 157.
- [6] Сазонникова Е.В. Научный макет новой конституции России и концепт «культура» // Развитие России и конституционное строительство: теория, методология, проектирование. Материалы Всеросс. науч. конф., 21 октября. 2011 г., Москва [текст + электронный ресурс] / Центр пробл. анализа и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2012. С.387.
- [7] Сазонникова Е.В. Наука конституционного права России и концепт «культура»: вопросы теории и практики: Автореф. дисс... доктора юрид.наук. М., 2012. С. 4.
- [8] Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 242-245.
- [9] Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации Отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2009.
- [10] Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации / Н.А. Игнатюк, Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Эксмо, 2009. С. 70-71.
- [11] Короткова Г.В. Формирование и развитие системы управления услугами в сфере культуры (на примере Иркутской области): Автореф. дисс.... канд. экон. наук. Хабаровск, 2011. С.7.

## **Trend of creative economy and problems of legal regulation of information of the sphere of culture**

Alexey A. Yefremov

The article is devoted to the analysis of strategic planning and legal regulation of information to the culture sphere in subjects of the Russian Federation.

The author analyses the main problems of regulation and offers recommendations on its improvement are formulated.