

М.А. Целищева

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ МУЗЕЯМИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Автор проводит подробный анализ законов и подзаконных актов, предусматривающих нормативно-правовое регулирование проблем охраны культурного и природного наследия музеями России. Основные положения Конвенции об охране природного и культурного наследия 1972 года нашли отражение и были дополнены, конкретизированы в российском законодательстве.

*Ключевые слова:* культурное и природное наследие, ландшафты, особо охраняемые территории, музейное законодательство, сохранение и использование культурного наследия, правовое регулирование.

М.А. Tselishcheva

## LEGAL REGULATION OF THE PROBLEMS OF PROTECTION OF CULTURAL AND NATURAL HERITAGE MUSEUMS: INTERNATIONAL AND DOMESTIC EXPERIENCE

The author carries out a detailed analysis of laws and regulations, provided for legal regulation of issues of protection of cultural and natural heritage of Russian museums. The main provisions of the Convention on Cultural and Natural Heritage in 1972 are reflected and have been supplemented and specified in Russian legislation.

*Key words:* cultural and natural heritage, landscapes, protected areas, museum legislation, conservation and utilization of cultural heritage, the legal regulation.

Для поддержания мира и безопасности от военных трагедий, решения спора между странами мирным путем в 1945 году после окончания Второй мировой войны 51 страна утвердила Устав Организации Объединенных Наций (ООН), которая провозгласила равенство всех стран, развитие отношений на основе уважения принципов равноправия, самоопределения народов и поощрения уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была учреждена в конце 1945 г., но датой ее создания считается ноябрь 1946 г., когда произошла ратификация Устава ЮНЕСКО. Основная цель ЮНЕСКО заключается в содействии укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества между странами в области образования, науки и культуры. Всемирное наследие ЮНЕСКО – это культурные и природные ценности, составляющие достояние всего человечества. С 1991 г. в состав ЮНЕСКО входит и Россия в качестве правопреемника СССР.

Основными международными актами, регулирующими охрану природного и культурного наследия являются: Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта,

1954 г., второй протокол к ней 1999 г., где признаются противозаконными действия по использованию культурных ценностей в целях, которые могут привести к разрушению или повреждению культурных ценностей, сооружений для их защиты и непосредственно прилегающих к ним территорий; кража, грабеж, незаконное присвоение культурных ценностей или акты вандализма в их отношении; Декларация принципов международного культурного сотрудничества, принятая Генеральной конференцией ООН в 1966 г.; Рекомендации о сохранении красоты и характера пейзажей и местностей, принятые Генеральной конференцией ЮНЕСКО в 1962 г.; Конвенция ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г., по которой запрещен вывоз с территории государства культурных ценностей, к которым не приложено свидетельство, ввоз культурных ценностей, похищенных из музея или религиозного, или светского исторического памятника или подобного учреждения другого государства. Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.; Рекомендации о сохранении и современной роли исторических ансамблей 1976 г.; Рекомендация ЮНЕСКО 1978 г. об охране дви-

жимых культурных ценностей. В Рекомендации о сохранении красоты и характера пейзажей и местностей закреплён принцип, в соответствии с которым ландшафт представляет собой наследие, оказывающее принципиально важное влияние на жизнь общества. В статье 5 записано, что городские ландшафты требуют такой же защиты, как и природа, а сохранение ландшафтов в ней рассматривается как вопрос государственной политики.

Целью Конвенции 1972 г. является привлечение сил мирового сообщества для сохранения уникальных объектов культуры и природы. Также данной Конвенцией вводится понятие «природное наследие». Под ним принято понимать природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, природные достопримечательные места, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты. Введение данного термина наряду с понятием «культурное наследие» указывает на взаимообусловленность культуры и природы и равноценность объектов культуры и природы, актуализируемую в случае угрозы их существованию. Большое значение для музейного дела нашей страны имело вступление в ИКОМ в 1957 г. Инициаторами вступления в ИКОМ были известные музейные деятели страны, понимавшие, что отрыв от общего мирового развития отрицательно сказывается на развитии страны, включая музейное дело. В 1988 г. наша страна ратифицировала две конвенции ЮНЕСКО: «Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности» (1970) и «Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия» (1972). Эту сферу регулирует ряд законов РФ: «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», «О вывозе и ввозе культурных ценностей», «Об особо охраняемых природных территориях».

Законодательство Российской Федерации провозглашает право каждого человека на доступ к культурным ценностям. Законодательство по музейному делу является частью законодательства о культуре, находит отражение в статьях Конституции РФ, Гражданском кодексе, Уголовном кодексе, Градостроительном кодексе. В 1978 г. был принят Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», по ко-

торому к памятникам истории и культуры относились сооружения, памятные места и предметы. Из статей закона следовало, что движимые вещи могут быть отнесены к таким видам памятников истории и культуры, как «памятники истории», «памятники искусства», «документальные памятники», а также к «другим объектам, представляющим историческую, научную, художественную или иную культурную ценность». Приказом Министерства культуры СССР от 12.02.1986 № 53 была утверждена Инструкция о порядке учета и хранения движимых памятников истории и культуры, находящихся в личной собственности граждан.

Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 1487, установлено, что к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации относятся расположенные на ее территории историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства. Объекты, включенные в Государственный свод, могут быть представлены в ЮНЕСКО для включения их в Список всемирного наследия от имени Российской Федерации. На 2015 г. в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации указами Президента Российской Федерации внесено 68 учреждений и организаций, в том числе музеи, музеи-заповедники, такие как Московский Кремль, Государственный музей-заповедник «Петергоф» (г. Петергоф), Государственный художественно-архитектурный дворцово-парковый музей-заповедник «Царское Село» (г. Санкт-Петербург), Государственный историко-архитектурный и этнографический музей-заповедник «Кижы» (Спасо-Кижский погост, Республика Карелия), Государственный мемориальный и природный заповедник «Музей-усадьба Л.Н. Толстого «Ясная поляна» (Тульская область), Государственный Ростово-Ярославский архитектурно-художественный музей-заповедник (г. Ростов Ярославской области), Государственный мемориальный историко-литературный и природно-ландшафтный музей-заповедник

А.С. Пушкина «Михайловское» (включая территорию с расположенными на ней памятниками истории и культуры в границах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 165 «О мерах по сохранению и дальнейшему развитию Государственного музея-заповедника А.С. Пушкина в селе Михайловском Пушкино-Горского района Псковской области»), Рязанский Кремль, (Рязанский государственный историко-архитектурный музей-заповедник, Старая Рязань, исторический ансамбль Глебово-Городище), Владимиро-Суздальский историко-архитектурный и художественный музей-заповедник и другие учреждения культуры.

26 мая 1996 г. принят первый в истории России Федеральный закон № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». Закон предусматривает государственное регулирование в сфере музеев и музейного фонда РФ, устанавливает приоритет закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» по отношению к иным актам, затрагивающим музейную сферу. Данный закон состоит из восьми глав и сорока статей. В нем дается определение таким терминам, как культурные ценности, музейный предмет и коллекция, музейный фонд. В законе указано, что музеи – это некоммерческие учреждения культуры, созданные для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и коллекций.

Правовое регулирование музейного дела и культуры в целом осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления. Им переданы полномочия по регулированию финансирования, создания, реорганизации и ликвидации большинства учреждений культуры, в том числе музеев, назначения их руководителей, строительства зданий и сооружений, обустройства прилегающих территорий. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ, в Алтайском крае был утвержден Приказ Алтайархивкультуры от 24.10.2011 № 376 «Об утверждении административного регламента управления Алтайского края по культуре и архивному делу по исполнению государственной функции «Осуществление государственного контроля за состоянием государственной части Музейного фонда Российской Федерации на территории Алтайского края», по которому управление осуществляет государственный контроль за состоянием государ-

ственной части Музейного фонда Российской Федерации в следующих формах: проверка состояния сохранности и условий хранения музейных предметов и музейных коллекций; направление запросов и получение информации о музейных предметах и музейных коллекциях, необходимой для осуществления государственного учета Музейного фонда Российской Федерации [15].

В 1999 г. Правительство РФ приняло постановление № 1242 «О порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет». День работы музея с бесплатным посещением для лиц, не достигших восемнадцати лет, определяется органами управления музея и доводится до сведения посетителей. В 2015 г. Минкультуры России принимает приказ № 3119 «Об утверждении Порядка бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет, а также обучающимися по основным профессиональным образовательным программам», в том числе о предоставлении права студентам один раз в месяц на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев. Данное постановление благоприятно отразилось на увеличении числа посещений молодежи музеев страны, об этом говорят следующие цифры: так, в 2015 г. в 36 подведомственных Департаменту культуры города Москвы музеев число посещений в год составило 11 802 тыс. чел. (в 2005 г. соответственно – 3,1 млн чел., из них 44 % дети, в 2014 г. – 7 494,8 тыс. чел.). В Санкт-Петербурге в 2015 г. работало 184 музея, число посещений в год составило 8 231,8 тыс. чел., из них 10,9 % детей до 18 лет (в 2005 г. соответственно 6 494,5 тыс. чел. и 7,7 %, в 2014 г. – 7 709,6 тыс. чел., в том числе детей до 18 лет – 9,3 %) [12].

В 2011 г. было принято Постановление Администрации Алтайского края № 375 «О посещении государственного учреждения культуры «Алтайский государственный краеведческий музей» без взимания платы». Недополученную прибыль от посещений учреждению ежеквартально возмещают из краевого бюджета. В целом же в Алтайском крае в 2015 г. 58 музеев посетило 805,3 тыс. чел., в том числе детей до 18 лет – 29,6 % (в 2005 г. в 66 музеях и 2 картинных галереях число посещений за год составило – 554,7 тыс. чел., в 2014 г. соответственно 765,1 тыс. чел., в том числе детей 23,8 %)[12].

В 2001 г. в Российской Федерации принимается два кодекса – Градостроительный кодекс и Земельный кодекс. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ от 01.01.2001 г. госу-

дарственной охране в историческом поселении подлежат объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и исторически ценные градостроительные объекты, различные функции исторического поселения, приобретенные им в процессе развития, а также другие ценные объекты, которые обозначаются в историко-культурном опорном плане [5]. В статье 85 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 отмечено, что в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение [11]. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» внес значительные изменения в правоотношения в сфере государственной охраны памятников истории и культуры. В соответствии с указанным законом объекты культурного наследия Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа РФ и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Законом гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений ее многонационального народа. Государственная охрана объектов культурного наследия является одной из приоритетных задач органов исполнительной власти всех уровней [20]. В соответствии с данным законом РФ в Алтайском крае был принят закон № 32-ЗС от 12.05.2005 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Алтайском крае», который регулирует отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Алтайском крае [6]. Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.04.2008 № 315, установило новый порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия. Система зон охраны сохранилась трехчастной: охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта, однако она не носит обязательного характера [14].

В статье 6.4.1 закона Алтайского края от 29 декабря 2009 № 120-ЗС «О градостроительной деятельности на территории Алтайского края» к полномочиям Алтайского краевого Законодательного Собрания в области градостроительной деятельности относится согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Алтайского края (далее – исторические поселения краевого значения). В статье 16.4.3 прописано, что на карте границ земель и ограничений схемы территориального планирования муниципального района отображаются границы земель особо охраняемых природных территорий федерального, краевого и местного значения, границы территорий объектов культурного наследия [7]. Приказом Алтайархивкультуры от 15.03.2011 № 56 был утвержден административный регламент о предоставлении управлением Алтайского края по культуре и архивному делу государственной услуги «Согласование границ зон охраны объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон», который определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) управления Алтайского края по культуре и архивному делу по согласованию границ зон охраны объектов культурного наследия краевого значения, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон [16].

Произошедшие в России за последнее десятилетие политические и экономические реформы предопределили необходимость пересмотра законодательства в сфере охраны наследия. Это связано, прежде всего, с появлением и развитием института частной собственности, на землю, недвижимые памятники истории и культуры, с передачей полномочий органов государственной власти Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям, с разработкой и принятием ряда новых законов, затрагивающих сферы охраны и сохранения культурного и природного наследия. В Государственной стратегии формирования системы достопримечательных мест, историко-культурных заповедников и музеев-заповедников в Российской Федерации, опубликованной в 2008 г., поставлена цель адаптировать музеи к меняющимся условиям социаль-

но-экономической и культурной жизни. В задачи входит: продвижение инновационных подходов в музейном деле, направленных на сохранение и интерпретацию культурного и исторического наследия страны; поддержка музейных сотрудников, ориентированных на современные решения и профессиональный творческий поиск; консолидация российского музейного сообщества, стимулирование его профессионального и творческого роста. Указанные мировые и общероссийские тенденции в осмыслении понятия и явления «культурное наследие» нашли свое отражение в музейной практике Сибири. В п. 3 отмечено, что музеи-заповедники, в силу их особого статуса, имеют важное значение для сохранения историко-культурного и природного наследия в его целостности [2]. В современный период на территории Сибири действует 12 археологических, архитектурных, мемориальных, этнографических и этно-экологических музеев-заповедников, имеющих мировую, российскую известность и играющих существенную роль в жизни региона.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» в 2008 г. дополнил статьи, определяющие правовое положение музеев-заповедников, которые распространяются как на вновь созданные музеи, в границах территорий которых расположены ансамбли, так и на ранее созданные музеи и достопримечательные места. Музей-заповедник определяется как учреждение культуры, созданное для обеспечения сохранности, восстановления, изучения и публичного представления целостных территориальных комплексов культурного и природного наследия, материальных и духовных ценностей в их традиционной исторической (культурной и природной) среде. Отличие данных музеев от других учреждений культуры заключается в том, что в их ведении находятся не только музейные предметы и коллекции, но и недвижимые объекты культурного наследия, а также окружающая их территория. В статье 27 были определены цели создания музеев в Российской Федерации – осуществление просветительной, научно-исследовательской и образовательной деятельности, хранение музейных предметов и коллекций; выявление и собирание музейных предметов и музейных коллекций; изучение музейных предметов и музейных коллекций; публикация музейных предметов и музейных коллекций, обеспечение сохранности переданных музею-за-

поведнику объектов культурного наследия и доступа к ним граждан, осуществление сохранения, изучения и популяризации указанных объектов.

Современный музей – это не только институт исторической памяти, но и активный участник социальных процессов, для которого характерно усиление практической направленности его деятельности. По рекомендации Совета Европы «государства и культурные центры должны предоставлять инвалидам широкий доступ и разрабатывать мероприятия для существенного и постоянного улучшения при проведении досуга и участия их в культурной жизни». Как явление современной жизни и формы культурно-образовательной деятельности с людьми с ограниченными возможностями в мире развивается новое течение – арт-терапия в музее, не отстает от данного направления и Россия. Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» в Законе РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» часть первую статьи 39 дополнили абзацем, касающимся обеспечения условий доступности для инвалидов государственных музеев, учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти) [21]. Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. был утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов музеев, включая возможность ознакомления с музейными предметами и музейными коллекциями, в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов. В соответствии с принятым документом руководители музеев должны обеспечить создание инвалидам, включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников, условий доступности музеев в соответствии с требованиями, установленными законодательными и иными нормативными правовыми актами: возможность беспрепятственного входа в музеи и выхода из них; содействие инвалиду при входе в здание и выходе из него, информирование его о доступных марш-

рутах общественного транспорта; возможность самостоятельного передвижения по объекту в целях доступа к месту предоставления услуги, в том числе с использованием помощи персонала, предоставляющего услуги, вспомогательных технологий, мнемосхем, рельефных стрелок и надписей, выполненных рельефно-точечным шрифтом Брайля, а также сменного кресла-коляски; сопровождение инвалидов, имеющих стойкие нарушения функции зрения и самостоятельного передвижения по территории музея и оказание им помощи; надлежащее размещение носителей информации о порядке предоставления услуги, ее оформлении в доступной для инвалидов форме с учетом ограничений их жизнедеятельности, в том числе дублирование необходимой для получения услуги звуковой и зрительной информации, создание группы экскурсоводов музея, подготовленных для обслуживания экскурсантов-инвалидов и другое [17].

Одним из первых, выполнивших требования закона по доступности музеев для инвалидов, был Государственный Дарвиновский музей, который устроил удобные пандусы перед входом в музей, подъемник, туалет, оборудованный для пользования инвалидами на колясках, разрешил осмотр открыто стоящих экспонатов. За последнее время многие музеи России приняли различные программы по доступности музеев для инвалидов, такие как «Прошлое на кончиках пальцев», цикл музейных занятий для слепых и слабовидящих детей (Эрмитаж), «Я вижу солнце» (Москва), «Мир познаю руками» (Иркутск), «Музей без барьеров» (Карелия), «Мы видим музей... руками» (Якутск). Музей-заповедник «Гатчина» разработал специальную экскурсионную программу для слабовидящих и незрячих детей под названием «Ощущение дворца». 19 января 2016 г. Государственный Эрмитаж совместно с музейщиками страны в пятый раз провел круглый стол «Ощущая пространство и время. Музейные программы для слепых и слабовидящих». Учебный курс для слепых и слабовидящих детей является частью широкого образовательного проекта. Долгие годы в Государственном Эрмитаже систематически ведутся занятия, цель которых – приобщение детей к искусству с учетом специфики заболеваний и психического развития. Опыт показал успешность таких программ в реабилитации детей с ограниченными возможностями: искусство служит мощным фактором оздоровления, личностного становления и адаптации в обществе [3]. Проблема

ма доступности историко-культурного наследия для людей с ограниченными возможностями здоровья, совершенствование системы социокультурной интеграции инвалидов средствами музеев предполагает углубленное изучение проблем различных категорий инвалидов и их потребностей в тех или иных видах музейной деятельности. По итогам исследования за 2015 г. по изучению характерных особенностей работы музеев Западной Сибири с посетителями, имеющими инвалидность, достаточно высокий показатель посещения музейных учреждений у людей с нарушением зрения – 75 %, посетителей с нарушениями слуха – 72,5 %, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, в том числе людей, передвигающихся с помощью кресла-коляски – 50 %. В музеях разных профилей среди посетителей с ОВЗ преобладает детская организованная аудитория (97,5 %). Как правило, с ними проводятся запланированные тематические экскурсии и образовательные программы [1, с. 29].

Деятельность музеев должна быть освобождена от налогового бремени, что позволит освободившиеся средства направить на развитие музейного дела, считают главы крупнейших музеев России и представители Минкультуры. В связи с этим в Письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 19 августа 2015 г. «О предоставлении частным музеям налоговых преференций по уплате налога на имущество организаций и земельному налогу» дается разъяснение, что на основании статьи 389 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что не признаются объектом налогообложения земельным налогом земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками. Решение вопросов, связанных с предоставлением налоговых льгот по уплате налога на имущество организаций и земельному налогу для частных музеев, находится в компетенции соответственно законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований, на территории которых располагаются частные музеи [13]. В 2015 г. Мосгордума приняла закон, устанавливающий налоговые льготы для

музеев, которые будут действовать до 2021 г. Согласно документу, от уплаты сбора освобождаются организации, которые осуществляют торговлю в кинотеатрах, театрах и музеях только в том случае, если эти организации торгуют самостоятельно [8]. В 2015 г. на выполнение мероприятий государственной программы Алтайского края «Доступная среда в Алтайском крае» на 2014–2015 годы были направлены средства федерального бюджета в размере 1,07 млн рублей. В целях выполнения мероприятия по адаптации учреждений культуры к предоставлению услуг инвалидам и другим маломобильным группам населения приобретен пассажирский лифт, предназначенный для установки в реконструируемом здании КГБУ «Государственный художественный музей Алтайского края», а также специальная литература (издания на различных носителях информации: рельефно-точечный шрифт, «говорящие книги» в электронном формате для незрячих и слабовидящих) [4].

29 февраля 2016 г. Правительство РФ распоряжением № 326-р утвердило Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 года. В документе дается определение государственной культурной политики – широкое межотраслевое явление, охватывающее такие сферы государственной и общественной жизни, как все виды культурной деятельности, гуманитарные науки, образование, межнациональные отношения, воспитание граждан, формирование информационного пространства страны и другое. Приводятся цифры о росте количества музеев в РФ с 1 315 в 1990 г. до 2 731 музея в 2014 г., об увеличении численности музейных работников, количества музейных выставок и посещений музеев, об обеспечении бесплатного доступа один раз в месяц посетителям младше 16 лет и студентам, обучающимся по данным специальностям. По данным документа, доля бюджетного финансирования в музеях за 2014 г. составила 80,2 %, при этом доля благотворительных пожертвований и спонсорских средств в музеях составила лишь 2,2 %. В сельской местности Российской Федерации происходит объединение клубов, музеев и библиотек в единые многофункциональные учреждения, в то же время ряд музеев переводится из самостоятельного юридического лица в отдел при библиотеке. Стратегия государственной культурной политики направлена на реализацию комплекса программных мер по поддержке культурной инфраструктуры села и малых городов, утверждение границ исторических поселений федерального значения,

организацию виртуальных музеев, развитие туристического потенциала территорий, обладающих этнокультурным многообразием и специфической, просветительскую и патриотическую работу среди молодежи на базе музеев и многофункциональных центров в субъектах РФ [18]. В Алтайском крае на 01.01.2016 г. музейная сеть включала 58 единиц: 5 государственных музеев с тремя филиалами, 52 муниципальных музея, 1 картинную галерею. Кроме того, 10 музейных отделов работало в составе культурно-досуговых центров, 2 – в составе библиотек. Учредителями были приняты решения о реорганизации четырех музеев юридических лиц: МБУК «Музей истории ЗАТО “Сибирский”», МБУК «Зональный межпоселенческий исторический музей», МБУК «Локтевский краеведческий музей», МКУК «Топчихинский районный краеведческий музей». Данные музеи в 2016 году будут действовать как структурные подразделения районных домов культуры и досуговых центров [19, с. 25]. За последние десятилетия материально-техническая база в половине учреждений не обновлялась, треть зданий сельских учреждений культуры находится в неудовлетворительном состоянии и требует капитального ремонта. Для обеспечения эффективности культурной политики важнейшим условием является формирование многоканального финансирования: от увеличения поступления внебюджетных средств, бюджетного финансирования до разработки налоговой системы льгот, в том числе и для семейного посещения музеев.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации”» устанавливаются единые правила организации комплектования, учета, хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций. Госучет производится независимо от того, в чьей собственности находятся музейные предметы и музейные коллекции. Сведения о реестре Музейного фонда должны быть общедоступны на официальном сайте Государственного каталога. Установлены особенности учета и хранения отдельных видов музейных предметов и коллекций, включенных в состав Музейного фонда (драгоценностей, предметов геологии, зоологии, археологии, палеонтологии, оружия, государственных наград, уникальных музыкальных инструментов). Уточнены правила совершения сделок с музейными предметами и коллекциями из негосударственной ча-

сти Музейного фонда [23]. На сегодняшний день имеется нормативно-правовая база, регламентирующая порядок создания и работы как государственных, так и частных музеев. Музеи в России могут осуществлять свою деятельность при наличии: музейных предметов и музейных коллекций, количество и историко-культурная ценность которых позволяют организовать их публичный показ и публичное представление в форме музейной экспозиции; материально-технической базы (помещения, оборудование, благоустройство, технические средства защиты и безопасности), обеспечивающей условия для хранения и публичного показа музейных предметов и музейных коллекций; музейных специалистов, обеспечивающих все основные виды деятельности; целостных территориальных комплексов культурного и природного наследия – для музеев-заповедников; постоянных источников финансирования деятельности музея. В соответствии с законодательством музеев вправе осуществлять иную приносящую доходы деятельность, помимо музейной, но при условии, что такая деятельность будет служить достижению основных целей музея – хранению, изучению и публичному представлению музейных предметов и музейных коллекций. Примером такого рода деятельности может быть издательская деятельность, продажа сувенирной продукции. Современный российский музей, соединяя в себе хранилище материальных и нематериальных объектов культурного наследия, научный и образовательный центр, место проведения культурного и интеллектуального досуга, открыт для внедрения в свою деятельность новейших технологий, для использования в музейной практике высокотехнологичных средств маркировки и автоматизированного учета музейных предметов. Законодатели обратили особое внимание на незащищенные слои населения – был утвержден Порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет, а также обучающимися по основным профессиональным образовательным программам, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов, утвержден Порядок обеспечения условий доступности музеев для инвалидов. В публичной декларации целей и задач Министерства культуры РФ на 2016 г. были определены задачи о необходимости разработать проект концепции развития музейного дела в Российской Федерации на период до 2030 г., которая будет нацелена на развитие правового поля и определение много-

канальной системы финансирования российских музеев, модели развития музеев в будущем, пути развития музеев через традиции и инноватику к успешной практике, на доступ в федеральные музеи для лиц с ограниченными возможностями, создание доступной среды; адаптацию интернет-сайтов для лиц с нарушением зрения. В 2015 г. в Алтайском крае более половины музеев (36 из 58) имели сайты в сети Интернет, 4 музея (6,9 %) проводили виртуальные экскурсии. Специалистами Минкультуры России был проведен анализ информации о практике внедрения «эффективного контракта» («Дорожная карта») в учреждениях культуры за 2015 год и I квартал 2016 года, по которой осуществлялось дальнейшее совершенствование системы оплаты труда путем внесения изменений в действующие положения об оплате труда работников государственных (муниципальных) учреждений культуры в части установления стимулирующих выплат, основанных на выполнении показателей эффективности в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг. Для анализа и изучения опыта лучших практик внедрения «эффективного контракта» были определены шесть субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Астраханская область, Белгородская область, Кировская область, Тульская область, Ямало-Ненецкий автономный округ) и ряд подведомственных федеральных учреждений культуры, обеспечивших наибольший рост средней заработной платы работников учреждений культуры. В настоящее время продолжена планомерная работа по совершенствованию системы критериев, показателей эффективности деятельности работников учреждений культуры, в том числе и музеев, и переводу их на «эффективный контракт». В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по достижению показателей, установленных региональной «дорожной картой» в сфере культуры. Согласно итогам федерального статистического наблюдения за 2015 г. средняя заработная плата работников учреждений культуры в целом по краю составила 68,6 % (плановый показатель – 71,6 %) от средней заработной платы в Алтайском крае (19 021 рубль). За 2015 г. фактическое соотношение средней заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений культуры края к средней заработной плате в Алтайском крае составило 84,2 % и 61,7 % соответственно [19, с. 14–15]. Федеральным законом от 05 апреля 2016 № 95-ФЗ «О внесении

изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в ст. 34 устанавливаются границы защитной зоны объекта культурного наследия, устанавливаются сроки внесения сведений о защитной зоне объекта культурного наследия в государственный кадастр недвижимости [22].

В Российской Федерации охрана социо-природных ландшафтов наиболее эффективно осуществляется в системе особо охраняемых территорий международного (биосферные), федерального (музеи-заповедники и национальные парки), а также регионального и муниципального уровня. Заповедники являются одним из типов особо охраняемых природных территорий. В Новосибирской области четыре исторических поселения включены в «Перечень исторических населенных мест России»: районный посёлок Сузун (бывший Сузунский медеплавильный завод), город Куйбышев (бывший Каинск), районный посёлок Колывань (бывший город Колывань) и сам Новосибирск. В Томской области организованы зоологические заказники, 3 ландшафтных и 1 ботанический, выявлено 145 памятника природы, из которых 69 расположены в Томском районе. На территории Кемеровской области сохранились почти нетронутые уголки – Шорский национальный парк и заповедник Кузнецкий Алатау. Республика Алтай является уникальным историко-ландшафтным заповедником, не имеющим аналогов. Около четверти ее территории имеет статус особо охраняемой, включенной 2 декабря 1998 года в список всемирного наследия под эгидой ЮНЕСКО. Это такие уникальные природные объекты, как Телецкое озеро, гора Белуха, Алтайский и Катунский заповедники, плато Укок [9]. В настоящее время в Алтайском крае практически не сохранились изначально естественные ланд-

шафты. На территории края существует 33 заказника и два государственных природных заповедника – Кулундинский и Тигирекский [10].

Из анализа действующего российского законодательства, законодательства бывшего СССР и международно-правовых актов о культурном наследии следует, что в нашей стране комплексно подошли к принятию законодательства, направленного на работу музейного дела, сохранение историко-культурного наследия, создание условий для комплексной охраны памятников и ландшафтов, окружающих данные объекты, на проведение надлежащей ландшафтной политики, которая вносит исключительный вклад в формирование местных культур и является базовым компонентом природного и культурного наследия. За последний период обнаруживается повышение нормотворческой активности в области музейного дела в России, что позволяет сделать предположение о том, что развитие музейного права России стало протекать в русле международного музейного права. Учитывая моменты принятия нормативных актов в области музейного дела в России, делается вывод, что побудительным мотивом к качественному изменению законодательства о музейном деле служат социально-политические процессы. В современном мире происходит активная адаптация музеев и музейной сферы в целом к меняющимся условиям социально-экономической и культурной жизни, продвижение инновационных подходов в музейном деле, направленных на сохранение и интерпретацию культурного и исторического наследия страны; на поддержку музейных сотрудников, ориентированных на современные менеджерские решения и профессиональный творческий поиск; консолидацию российского музейного сообщества, стимулирование его профессионального и творческого роста.

### Библиографический список

1. Булгакова, В. В. Доступность историко-культурного наследия для людей с ограниченными возможностями (по данным анкетирования музеев Западной Сибири) : в 3 ч. / В. В. Булгакова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2015. – № 11 (61). – Ч. III. – С. 28–32.
2. Государственная стратегия формирования системы достопримечательных мест, историко-культурных заповедников и музеев-заповедников в Российской Федерации от 23.09.2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mkrf.ru/dokumenty/583/detail.php?ID=61436> (дата обращения: 4.10.2016).
3. Государственный Эрмитаж [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://hermitagemuseum.org/wps/portal/hermitage/?lng=ru> (дата обращения: 22.10.2016).
4. Государственная программа Алтайского края «Доступная среда в Алтайском крае» на 2014–2015 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.altairregion22.ru/upload/iblock/f69/62\\_14.pdf](http://www.altairregion22.ru/upload/iblock/f69/62_14.pdf) (дата обращения: 22.10.2016).

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/) (дата обращения: 24.09.2016).
6. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Алтайском крае [Электронный ресурс] : закон Алтайского края от 12.05.2005 № 32–ЗС. – Режим доступа: [http://www.culture22.ru/culture\\_heritage/zakonu\\_2/](http://www.culture22.ru/culture_heritage/zakonu_2/) (дата обращения: 07.08.2016).
7. О градостроительной деятельности на территории Алтайского края [Электронный ресурс] : закон Алтайского края от 29.12.2009 № 120-ЗС. – Режим доступа: <http://zakon-region.ru/altaysiy-kray/3920/> (дата обращения: 2.10.2016).
8. Мосгордума приняла закон, расширяющий льготы по торговому сбору [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mosday.ru/news/item.php?435803> (дата обращения: 12.11.2016).
9. Заповедники и рекреационные ресурсы Республики Алтай [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ded-altai.ru/nature/zapovedniki\\_i\\_rekreacionnye\\_resursy\\_respubliki\\_altajj](http://ded-altai.ru/nature/zapovedniki_i_rekreacionnye_resursy_respubliki_altajj) (дата обращения: 24.09.2016).
10. Заповедники Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://trasa.ru/region/altaiskiy\\_zarov.html](http://trasa.ru/region/altaiskiy_zarov.html) (дата обращения: 21.11.2016).
11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) (дата обращения: 22.09.2016).
12. Паспорт культурной жизни [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mkrf.ru/ministerstvo/pasp/> (дата обращения: 2.11.2016).
13. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 19 августа 2015 № 03-05-06-02/47904 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71089486/> (дата обращения: 23.12.2016).
14. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26 апреля 2008 № 315. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/193198/> (дата обращения 07.09.2016).
15. Об утверждении административного регламента управления Алтайского края по культуре и архивному делу по исполнению государственной функции «Осуществление государственного контроля за состоянием государственной части Музейного фонда Российской Федерации на территории Алтайского края» [Электронный ресурс] : приказ Алтайархивкультуры от 24.10.2011 № 376. – Режим доступа: <http://www.culture22.ru/documents/gosudarstvennye/> (дата обращения: 10.10.2016).
16. Об утверждении административного регламента предоставления управлением Алтайского края по культуре и архивному делу государственной услуги «Согласование границ зон охраны объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон» [Электронный ресурс] : приказ Алтайархивкультуры от 15.03.2011 № 56. – Режим доступа: <http://zakon-region.ru/altaysiy-kray/586/> (дата обращения: 5.10.2016).
17. Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов музеев, включая возможность ознакомления с музейными предметами и музейными коллекциями, в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов» [Электронный ресурс] : приказ Министерства культуры РФ от 16 ноября 2015 № 2803. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71156532/> (дата обращения: 4.11.2016).
18. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 № 326-р. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/AsA9RAyYVAJnoBuKgH0qEJA9Ixp7f2xm.pdf> (дата обращения: 6.10.2016).
19. Учреждения культуры, искусства и архивы Алтайского края в цифрах и фактах: год 2015 [Электронный ресурс]. – Барнаул, 2016. – С. 14–15. – Электрон. версия печ. публ. – Режим доступа: [http://www.culture22.ru/documents/uchregdenija\\_kul/](http://www.culture22.ru/documents/uchregdenija_kul/) (дата обращения: 12.09.2016).
20. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37318/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/) (дата обращения: 02.09.2016).
21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-01122014-n-419-fz-o/> (дата обращения: 12.11.2016).
22. О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 05 апреля 2016 № 95-ФЗ. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/04/07/pamyatniki-site-dok.html> (дата обращения: 14.11.2016).
23. О внесении изменений в Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 3 июля 2016 № 357-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41095> (дата обращения: 19.09.2016).