УДК 342.553:008
DOI: 10.26456/vtpravo/2025.3.017

Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры

В.С. Очагова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена правовому регулированию и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере культурных правоотношений. Проанализировано действующее законодательство в отношении полномочий органов местного самоуправления в сфере культуры, в том числе в контексте существующих законодательных изменений. Исследован существующий опыт нескольких муниципалитетов по вопросу вверенных им полномочий. Рассмотрены приоритетные задачи муниципальных органов управления культуры.

Ключевые слова: *полномочия, органы местного самоуправления, культура, культурное наследие, перераспределение полномочий, муниципалитет.*

Трудно представить более многогранное и всеобъемлющее, а главное дискуссионное понятие, чем культура. Культура вбирает в себя как представления о достижениях и результатах человеческой мысли, труда, так и о постоянно движущемся динамичном процессе развития и постижения окружающей действительности и мира в целом. Но так или иначе категория культуры всегда коррелирует с человеком, его детерминированной ролью в этой цепи общественных связей. Взаимозависимость человека, гражданина и культуры можно проследить и выявить на уровне ежедневных контактов в привычной ему среде повседневной жизни. Как правило, это проявление находит отражение именно на муниципальном уровне, в том муниципалитете, где гражданин проводит большую часть своего времени. Поэтому представляется необходимым уяснить, какие правовые возможности муниципальные власти имеют на сегодняшний день в области культуры и как именно они их реализуют.

Основополагающие термины данной сферы, к которым стоит обратиться, могут выступить вспомогательным инструментарием в рамках рассматриваемой тематики. Культурная политика – это направление политики государства, связанное с планированием, проектированием, реализацией и обеспечением культурной жизни государства и общества [10]. Представляется, что культурная политика в последние годы также включает активное вовлечение населения в сферу культуры посредством различных программ, льготных преимуществ определенным группам граждан и т. д. Закон РФ от 09.10.1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [5]

© Очагова В.С., 2025

определяет суть термина «культурное наследие». В частности, речь идет о правовых положениях ст. 3. В определении подчеркиваются особенности материальных и духовных ценностей. Касается это и основных памятников историко-культурного типа. Категория культурных благ представлена широким пакетом услуг, которые востребованы среди юридических и физических лиц. Комплекс мер направлен на полное удовлетворение гражданами страны своих культурных потребностей [5]. На наш взгляд, понятие культурных благ имеет сходные черты с понятием культурных ценностей. Представляется достаточно спорным утверждение, что культурные блага – это непременно услуги. Культурные блага сродни культурным ценностям, которые можно использовать с различными целями. Культурная деятельность представляет собой специализированные меры, которые направлены на сохранение и распространение среди населения широкого спектра ценностей [5]. Стоит отметить, что определение дано в обобщенном виде, что может вызывать недостаточное понимание у граждан о ее практических аспектах. Так, оно применимо к отдельному лицу и группе лиц, к различным уровням власти.

Как отмечает Г.Д. Садовникова, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя свидетельствует о приверженности нашей страны демократическим ценностям правового государства и гражданского общества [13]. Имеющаяся законодательная норма о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, означает фактическое организационное обособление разных уровней осуществления публичной власти. Нельзя не согласиться с вышеизложенной позицией и не добавить, что действительно закрепление данного положения в главе первой «Основы конституционного строя» раздела первого Конституции Российской Федерации [1] свидетельствует о незыблемости и важной роли местного самоуправления.

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 131) была сформирована система самоуправления на местах (муниципальные районы и поселения), состоящая из двух уровней, при этом данные уровни функционировали автономно не только друг от друга, но и от государственной власти, имея строгие разграничения полномочий и предметов ведения. Рассчитывалось, что подобные мероприятия в рамках реформы будут лежать в основе эффективной самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня.

Можно предположить, все реформы 2003–2008 гг. в муниципалитетах России имели одну общую направленность и соответствовали этим задачам. Все мероприятия, проводимые в тот

период в рамках данной реформы, подразумевали, что в дальнейшем муниципальные образования в своем управлении отойдут от моноцентрической модели власти, традиционной для нашего государства, и организационное единство власти и приоритет государственного над региональным постепенно сойдут на нет.

В Федеральном законе № 131 закреплена возможность по созданию условий для организации досуга. Например, к вопросам местного значения поселений и городских округов относится создание условий для организации досуга и массового отдыха жителей, обустройство мест массового отдыха. Практика показывает, что содержание вышеприведенных объектов ложится непосредственно на муниципальные органы культуры. Профильные организации должны организовывать и проводить различного рода массовые мероприятия. Речь идет о праздниках, тематических фестивалях и различных мероприятиях с высоким уровнем зрелищности.

Специалисты сходятся во мнении, что сфера культуры и досуга уже давно не ограничивается традиционной клубной практикой. Оценка текущего состояния системы проводится через призму развития интеграционных процессов и барьеров межведомственного типа. Также это касается активизации работы профильных фондов, ассоциаций и ряда объединений. На сегодняшний день широкой популярностью пользуются любительские движения, салонные формы общения.

При грамотной и качественной организации массовой культуры и досуга можно получать стабильный доход. В качестве наглядного примера можно привести концерты популярных артистов. Данного рода мероприятия также позволяют существенно пополнить местные бюджеты. Именно по этой причине местные органы власти должны прикладывать существенные усилия для организации качественной деятельности культурно-досугового типа.

Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2] (далее – Федеральный закон № 33), вступающий в силу с 19.06.2025 г., за исключением некоторых статей, которые вступят в силу с 01.01.2027 г., иначе определяет круг правовых возможностей, которые предоставлены муниципалитетам в сфере культурных правоотношений. В связи с законодательными изменениями теперь множественные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, в том числе в сфере культуры, могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Безусловно, это свидетельствует о возможном меньшем участии в будущем органов местного самоуправления в культурной жизни муниципального образования.

Еще одним проблемным моментом является отсутствие четких критериев, позволяющих разграничивать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следствием этого является замедление темпов решения социальных проблем, усложнение решения собственных задач местного самоуправления. По причине недостаточной проработанности процедур обеспечения ответственности и контроля деятельности органов местного самоуправления возникает ситуация безответственности. Существующие законы в итоге не предполагают создание эффективной системы и мер ответственности, а также правовых механизмов и процедур реализации предусмотренных мер [14]. С принятием Федерального закона № 33 данная проблемная ситуация также не изменится, но может только усложниться. Это представляется возможным, поскольку закрепляемый «люфт» в ч. 2 ст. 32 будет порождать ситуацию постоянного перераспределения полномочий между региональными и муниципальными властями.

В научной литературе вопросы об участии муниципальных образований в сфере ведения культурной политики не были освещены полностью. Многие аналитики ограничиваются приведением основных характеристик деятельности органов местного самоуправления в изучаемом направлении (например, труды В.Б. Зотова [9], В.Н. Парахина [12], А.Л. Гуторова [11] и пр.)

К приоритетным задачам муниципальных органов управления культуры относят следующие: 1) предоставление свободного культурного обслуживания граждан, учитывая их культурные интересы и социально-возрастные потребности; 2) содействие разработке адаптивной культурной среды для воспитания молодого поколения и выработки ценностных установок; 3) сбережение и совершенствование культурного потенциала муниципалитетов, применение особых мер защиты культуры; 4) благоприятное содействие развитию культурно-творческой деятельности; 5) доступность культурных и исторических объектов; 6) слежение за выполнением работы подведомственных структур; 7) сбережение культурно-исторического наследия. Представляется, что эти задачи нельзя назвать первоочередными и, на наш взгляд, они формируются под влиянием региональных и федеральных норм. К сожалению, и в сфере культурных правоотношений наблюдается повсеместное перераспределение полномочий, а точнее их переход от местной власти к региональной власти, что все больше ограничивает возможности местного самоуправления как института власти [8, с. 176].

Так, Администрация города Тулы осуществляет в сфере культуры следующие функции: предоставление информации о проведении вечеров, встреч, отчетных и тематических концертов, работе ансамблей, студий, кружков муниципальных культурно-досуговых учреждений города; согласование проведения культурно-массовых, молодежных и

спортивных мероприятий; запись на интерактивные и обзорные экскурсионные программы; информирование о проведении выставок, ярмарок, музейных занятий; доступ к справочным материалам и поисковым базам библиотек муниципальных образований.

В городах-мегаполисах, таких как Санкт-Петербург и Москва, полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в сфере культуры регламентируются несколькими законодательными актами. Один из них называется Закон г. Москва «Об организации местного самоуправления в г. Москве» от 06.11.2002 г. № 56 [7] (далее – Закон № 56). В этом законе Москвы отражены вопросы местного значения (статья восьмая), которые относятся и к культуре. Также это Закон г. Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в г. Санкт-Петербург» от 23.09.2009 г. № 420-79 [6] (далее – Закон № 420-79). В третьей главе данного закона описаны вопросы местного значения, в том числе уделяется внимание сфере культуры. Стоит отметить, что вопросы местного значения в данных нормативных актах представляют широкий перечень и в целом схожи между собой, хотя имеются и некоторые отличия в этих актах. Так, Закон № 56 разделяет вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования, что делает также Федеральный закон № 131. Закон № 420-79 закрепляет те или иные вопросы местного значения за конкретными муниципальными образованиями, перечисляя их.

На муниципальном уровне власти важным аспектом в наращивании культурного потенциала стали мероприятия по усовершенствованию библиотечного дела. Именно библиотеки относятся к уникальному социальному институту, который гарантирует сбережение и развитие информационного и культурного кода.

Библиотеки – это своеобразные подразделения муниципальной библиотечной сети. Например, в Твери библиотечная сеть ежегодно претерпевает изменения. В 2023 г. в ней насчитывалось около 50 000 пользователей, которые (по предварительным подсчетам) ежегодно пользуются 1,5 млн документов. Книжный фонд насчитывает до 669 000 единиц. В библиотечной отрасли постепенно внедряются и digital-технологии. В последнее время отмечена стабильная тенденция роста посещения библиотек, в частности, через официальный web-портал и сеть Internet. Цифровая революция коснулась многих сфер, и библиотечное дело не осталось в стороне. Новейшие технологии способствуют изменению форм библиотечной деятельности, а также поднимают вопросы о расширении библиотечного и информационного пространства. Имеют место и тенденции пересмотра функции библиотек.

В Твери задача сбережения и совершенствования культурных традиций возложена на культурно-досуговые учреждения, которые

реализуются посредством осуществления массовых мероприятий и передачи традиционных форм искусства, сохранения истории и поддержки художественного творчества. Для решения вышеуказанной задачи был сделан упор на решение проблем модернизации фонда музыкальных народных инструментов, износ которого составляет выше 60 %. Для того чтобы решить эту проблему, одновременно с финансированием из городского и областного бюджетов внедряются программы субсидирования на обновление музыкальных народных инструментов для городских школ искусств.

В свою очередь органы местного самоуправления имеют право:

– на установление льгот, касающихся налогов, сборов и выплат в местные бюджеты учреждениям физкультурно-спортивной направленности, а также в отношении спортивных сооружений (независимо от формы собственности), которые осуществляют деятельность, направленную на внедрение в массы спорта и физической культуры, оздоровление населения;

– освобождение учреждений от необходимости уплачивать ту часть налога, которая используется для того чтобы создавать, содержать спортивные конструкции, проводить спортивные мероприятия для населения;

– введение дополнительного компенсирования и гарантий средствами из местного бюджета в отношении спортсменов, тренеров и остальных лиц, занимающихся организацией мероприятий физкультурно-спортивной направленности, а также призеров, отличившихся на соревнованиях городского или районного масштаба, их тренеров.

Практика показывает, что большая часть культурного наследия народов на территории Российской Федерации хранится в музеях, архивах и библиотеках. Также это касается и картинных галерей. Отдельного внимания заслуживает процесс приватизации культурных объектов. Особенности и порядок реализации данной процедуры четко регламентированы действующим законодательством страны. Основанием для ее проведения является гарантия сохранения базового вида деятельности объекта. Данный принцип распространяется и на порядок предоставления профильных услуг, включая обслуживание «льготного населения».

Местные органы власти должны одинаково признавать достоинства всех культур. Также это касается прав и свобод народов. Данный принцип распространяется на все этнические общности и религиозные конфессии. Нормативная правовая база закрепляет за субъектами страны полномочия по комплексной поддержке художественных промыслов. Также это касается и местных национально-культурных автономий. Практика показывает, что местные органы власти имеют право передать активы муниципалитета в пользование непосредственно национальным

культурным автономиям. Особенности и порядок реализации данного процесса четко регламентированы правовыми положениями ст. 18 Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ [4].

Как отдельную форму реализации полномочий муниципальным уровнем власти можно рассмотреть создание национально-культурной независимости. В соответствии со ст. 5 вышеуказанного нормативного акта национально-культурная автономия разделяется на федеральную, региональную и местную.

Современное российское государство стоит на страже всех прав этнических сообществ, проживающих в различных городских локациях и не претендующих на национально-культурную независимость. Современный законодатель рассматривает такую форму независимости как форму национально-культурного самоопределения, являющую собой общественно-культурное объединение российских граждан, причисляющих себя к отдельной этнической группе в рамках добровольной самоорганизации и для независимого решения возникающих вопросов по сбережению и развитию языка, национальной культуры, традиций и истории.

Местные национально-культурные автономные объединения формируются на сходе граждан, причисляющих себя к отдельной этнической группе и проживающих в рамках отдельного муниципалитета. Правомочия отдельно взятой культурной местной автономии регулируются Федеральным законом от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». Национально-культурная автономия, в соответствии с этим документом, пользуется разными правами. Речь идет о возможности обращаться к представителям муниципальных властей, отстаивая культурные и этнические интересы, рассчитывать на поддержку органов местного самоуправления и их представителей, вносить в соответствующие местные ведомства предложения о сбережении и развитии культурных ценностей и т. д.

Органы местного самоуправления самостоятельно решают финансовые вопросы для отдельно взятых национально-культурных автономий в рамках предоставленных полномочий. Так, в Лихославле 20 % населения города составляют тверские карелы. В 1997 г. благодаря содействию местных властей была образована Тверская национально-культурная автономия. Карельский язык изучают в школах, издается газета, а также еще с 30-х гг. XX в. существует Карельский национальный краеведческий музей. Также существуют петербургская автономия финнов-инкери, автономия поморов Архангельской области, Чувашская автономия в Красноярске и др.

Карельский национальный краеведческий музей объединяет вокруг себя множество туристов. Помимо выставочной деятельности музей осуществляет работу по просвещению и воспитанию молодежи,

организуя различные мероприятия, тренинги, лекции и встречи с писателями, ветеранами, краеведами и учеными. Также нельзя не сказать о фестивале карельского пирога «Калитка», который проводится в историческом месте проживания современных карел – в селе Толмачи Лихославльского района Тверской области. Миссия фестиваля заключается в развитии самобытного карельского этноса и пропаганде национально-культурной уникальности Лихославльского района. Одной из главных задач фестиваля является укрепление и развитие культурных связей между творческими коллективами Лихославльского района, других регионов Российской Федерации и зарубежья.

Таким образом, органы местного самоуправления в социально-культурной сфере накапливают положительный опыт работы в качестве самостоятельного уровня управления. Рассматриваемая сфера правоотношений на муниципальном уровне власти имеет потребность в развитии и совершенствовании. Но в отношении положительной динамики муниципальных правоотношений в сфере культуры и упорядочения имеющегося опыта в дальнейшем существуют серьезные беспокойства в преддверии вступающего в силу Федерального закона № 33, кардинально меняющего всю систему муниципальной власти и потенциально ограничивающего органы местного самоуправления относительно имеющихся полномочий.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №. 40. Ст. 3822.

4. Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ.1996. № 25. Ст. 2965.

5. Закон РФ от 09.10.1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // РГ. 1992. № 248.

6. Закон г. Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в г. Санкт-Петербург» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Закон г. Москва от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в г. Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Гуторова А.Л. Система муниципального управления. М.: Изд-во ГУУ, 2010. 356 с.

9. Зотов В.Б. Муниципальное управление: Учебник. М.: Юрайт, 2012. 512 с.

10. Лавринова Н.Н. Культурная политика. 2010 [Электронный ресурс]. // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kulturnaya-politika/viewer (дата обращения: 14.06.2025).

11. Музычук В. Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте // Федерализм. 2020. № 4. С. 90–106.

12. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Панькова Л. Н. Муниципальное управление: учебное пособие. М.: КноРус, 2018. 493 с.

13. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 10-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2016 // СПС «Гарант».

14. Собянин С.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. [Электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2012/09/17/1265236741/007_Собянин_Местное%20самоуправление%20в%20Рос..ние%20и%20перспективы%20развития_2447.pdf#:~:text=На%20уровне%20органов%20местного%20самоуправления,коррупции%20в%20муниципальном%20звене%20управления (дата обращения: 24.05.2024).

Об авторе:

ОЧАГОВА Валерия Станиславовна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 6686-2358, AuthorID: 1290298, e-mail: Ochagova.VS@tversu.ru

Powers of local self-government bodies in the field of culture

V.S. Ochagova

Tver State University, Tver

The article is devoted to the legal regulation and implementation of the powers of local governments in the field of cultural relations. The current legislation regarding the powers of local governments in the field of culture is analyzed, including in the context of existing legislative changes. The existing experience of several municipalities on the issue of the powers entrusted to them is investigated. The priority tasks of the municipal cultural management bodies are considered.

Keywords: *powers, local governments, culture, cultural heritage, redistribution of powers, municipality.*

About author:

OCHAGOVA Valeria – PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Constitutional, Administrative and Customs Law, Tver State University, (Zhelyabova str., 33, Tver, 170100), SPIN-code: 6686-2358, AuthorID: 1290298,,; e-mail: Ochagova.VS@tversu.ru

Очагова В.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 3 (83). С. 17–25.

Статья поступила в редакцию 25.08.2025 г.

Подписана в печать 25.09.2025 г.