

Е.Э. Чуковская

Научно-образовательный центр интеллектуальной собственности и цифровой экономики;
Государственный институт искусствознания, МК РФ, Москва

Креативные индустрии: пределы правового воздействия

Аннотация. В статье анализируются правовые акты, регулирующие отношения в творческих (креативных) индустриях, оцениваются перспективы развития законодательства в сфере креативного предпринимательства, формы государственной поддержки и пределы правового вмешательства в творческую и предпринимательскую деятельность. Создание унифицированного массива правовых норм, предусмотренного Концепцией развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2021 г. № 2613-р, сталкивается с проблемами нескольких порядков: разночтения в легальных дефинициях уже существующих нормативных актов, конституционная классификация властной компетенции (интеллектуальные права и предпринимательская деятельность регулируются исключительно федеральным законодательством, тогда как общие вопросы культуры отнесены к совместному ведению федерации и регионов, а некоторые существенные для креативных индустрий аспекты находятся в компетенции муниципальных органов), сложившаяся система государственной поддержки отдельных направлений, отнесенных к креативным индустриям (кинематография, средства массовой информации и пр.). Также в статье обосновывается необходимость сочетания методов правового воздействия для достижения заявленных в стратегических документах целей.

Ключевые слова: *творческие (креативные) индустрии, государственная культурная политика, Стратегия пространственного развития, отраслевое законодательство в сфере культуры, креативное предпринимательство, методы правового воздействия.*

Классификация JEL: K20, O34, Z10.

Для цитирования: **Чуковская Е.Э.** (2022). Креативные индустрии: пределы правового воздействия // *Журнал Новой экономической ассоциации.* № 2 (54). С. 242–248. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-54-2-16

Строгость российских законов смягчается
необязательностью их исполнения.

(*прписывается М.Е. Салтыкову-Щедрину*)

Предмет данного исследования не имеет сегодня в России позитивного законодательного регулирования. Впервые в Указе Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»¹ (далее – Указ) творческие индустрии как разновидность культурной деятельности получают дефиницию и декларацию необходимости создания условий для их развития.

Далее термин «творческие индустрии» претерпевает небольшие (и не вполне объяснимые) изменения: как «творческие (креативные) индустрии» однократно упоминается в утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»² (далее – Стратегия) и позже всесторонне рассматривается в «Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года» (далее – Концепция), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2021 г. № 2613-р³. Исходя из названия Концепции и учитывая ее сфокусированность на определенных локациях, можно предположить, что творческие индустрии могут возникать, развиваться и получать государственную поддержку на всей территории Российской Федерации, а творческие (креативные) индустрии – только в крупных городских агломерациях (в соответствии со Стратегией – это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500–1000 тыс. человек) и крупнейших городских агломерациях (более 1000 тыс. человек), хотя самой Концепцией установлено, что ее механизмы могут быть в равной степени реализованы в малых городах и на сельских территориях с учетом присущих таким городам и территориям историко-культурных традиций, материального и нематериального наследия.

Все три упомянутых документа имеют безусловно важное значение для развития креативного сектора экономики, однако их правовой статус для регулирования отношений в сфере творческих индустрий явно недостаточен (Тихомиров, Котелевская, 1999, с. 25).

В соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации президентские указы в иерархии правовых актов стоят ниже федеральных законов. Рассматриваемый Указ издан в рамках реализации предусмотренной п. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации функции по определению основных направлений политики государства и содержит не столько правовые нормы, сколько стратегические векторы и оперативные предписания. Стратегия и Концепция утверждены распоряжениями, а такого рода документы размещены ст. 115 Конституцией ниже указов Президента и постановлений Правительства и в соответствии с п. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ⁴ не имеют нормативного характера, а издаются по оперативным и другим текущим вопросам.

Таким образом, для корректировки регулирования отношений в сфере творческих индустрий необходимы изменения в федеральных и региональных законах, о чем содержится предписание в самой Концепции, причем как в виде конкретных направлений, так и в рамках достижения заявленных целей – создания возможности для самореализации и развития талантов, условий для достойного, эффективного труда и успешного предпринимательства, а также для цифровой трансформации (хотя и не вполне понятно, что именно ей подлежит).

Сегодня отношения в сфере творческих индустрий подчинены разным правовым нормам. В Концепции декларировано, что ее правовую основу составляют Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство в сфере культуры, поддержки малого и среднего предпринимательства. Этот массив законодательства неоднороден по уровню принятия, предмету регулирования и методам правового воздействия.

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации находятся вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; установления основ государственной политики и принятия федеральных программ развития; федеральной собственности и управления ею (к такой собственности могут относиться объекты культурного наследия,

¹ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201412250002>

² <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902150042>

³ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202109270012>

⁴ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011060001>

здания и помещения, выделяемые для креативных кластеров и центров коллективного пользования); федеральных налогов и сборов, федеральных фондов регионального развития; гражданского законодательства (включая регулирование предпринимательской деятельности) и правового регулирования интеллектуальной собственности (являющейся «жизненными соками» творческих индустрий); установления правовых основ единого рынка; информации и информационных технологий; стандартов, официального статистического учета.

Также в соответствии с ч. 2 ст. 74 Конституции РФ исключительно федеральными законами могут вводиться ограничения перемещений внутри территории Российской Федерации товаров и услуг.

Согласно ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относятся защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; общие вопросы культуры; охрана памятников истории и культуры; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов; трудовое и земельное законодательство; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Две главные составляющие креативных индустрий – творчество и предпринимательство – как предметы правового регулирования находятся в исключительной федеральной компетенции, поэтому основные изменения должно претерпеть именно федеральное законодательство. Но поскольку основной формой поддержки в Концепции заявлены не «предоставление бюджетных средств», а «инфраструктурные решения, связанные с имущественными и земельными отношениями», региональному законодательству также отводится важная роль.

В качестве первоочередного и основополагающего шага Концепция провозглашает закрепление в законодательстве Российской Федерации понятий, необходимых для развития института творческих (креативных) индустрий и творческого (креативного) предпринимательства. Это особенно актуально в связи с уже имеющимся вышеупомянутым расхождением в определении базового для сферы термина. Помимо буквального несовпадения в наименовании, что само по себе нехорошо (юриспруденция – наука точная, юрист и правоприменитель будут искать в разнице терминов разницу смыслов), налицо существенное различие в подходе к определению главного предмета регулирования.

Как уже говорилось выше, первым правовым текстом, упомянувшим интересующий объект, были «Основы государственной культурной политики», согласно которым «“творческие индустрии” – компании, организации и объединения, производящие экономические ценности в процессе творческой деятельности, а также деятельность по капитализации культурных продуктов и их представлению на рынке». Иными словами, творческие индустрии в представлении президентского акта – это субъекты правоотношений, участники сопряженной с творчеством деятельности, а также сама эта деятельность, что является не вполне традиционным подходом в юридической технике.

Но правительственный акт рассматривает творческие индустрии в другом ключе: «Творческие (креативные) индустрии – сферы деятельности, в которых компании, организации, объединения и индивидуальные предприниматели в процессе творческой и культурной активности, распоряжения интеллектуальной собственностью производят товары и услуги, обладающие экономической ценностью, в том числе обеспечивающие формирование гармонично развитой личности и рост качества жизни российского общества» – и относит к предмету не субъектов или деятельность, а области их действия и проявления. В теории права есть постулат, что норма рождается один раз (Тихомиров, 1994, с. 52; Алексеев, 2009, с. 169). Здесь же мы имеем не только две различные формулировки, но и перспективу появления третьей в одном или нескольких законодательных актах.

Разночтения в двух легальных дефинициях усугубляются при поименовании отраслей, потенциально (в отсутствии критериев распознавания, которые еще только предстоит разработать и закрепить) относимых к творческим индустриям. Указ содержит закрытый перечень таких сфер: промышленный дизайн и индустрия моды, музыкальная индустрия и индустрия кино, телевидение и производство компьютерных игр, галерейный бизнес, издательский бизнес и книготорговля, рекламное производство и средства массовой информации. Концепция устанавливает классификацию, определяя четыре группы: индустрии, основанные на использовании историко-культурного наследия; индустрии, основанные на искусстве; современные медиа и производство цифрового контента; прикладные творческие (креативные) индустрии. Кроме первой категории, устанавливающей только две подотрасли – народно-художественные промыслы и ремесла и музейную деятельность, остальные группы содержат неисчерпывающие, примерные перечни, хотя многое в отнесении конкретных сфер к креативным индустриям вообще и к опре-

деленной их группе в частности вызывает вопросы (театр, живопись, обработка данных, блогерство, отделение кино и анимации от кино- и анимационного производства и пр.).

О фигурирующей в Концепции терминологии можно написать отдельную статью, но постараемся оправдать некоторую небрежность самим жанром ненормативного правового акта (Тихомиров, Котелевская, 1999, с. 182). Здесь можно найти и редакционные недочеты (разница в написании слов и словосочетаний внутри документа), и необоснованное жонглирование прилагательными «креативный» и «творческий», смешение и некорректное употребление уже легализованных понятий (например, «контракция» в смысле договорной системы, а не передачи сельскохозяйственной продукции (как это предусмотрено ст. 535 ГК РФ), поддержка со стороны ветвей (а не уровней) власти, и т.п.) и использование не имеющих легального определения не общеупотребимых и не распространенных в научной литературе терминов («айдентика», уже упомянутое «блогерство», «градоформирующие объекты», «работник творческого труда», «человекоцентричные продукты», «бесшовная поддержка» т.п.).

Нарушены основы юридической техники, допущены грубые ошибки в компетенции (например, в противоречие с п. 3 ст. 80 Конституции РФ правительственным документом устанавливаются приоритеты и принципы государственной политики), иерархии и субординации правовых актов. Обратим внимание только на два пассажа.

Первый – призыв к децентрализации и масштабированию народных художественных промыслов, тогда как законодательство в этой сфере базируется на строгой привязке к месту бытования (очевидно, сделана попытка неудачной параллели с различиями между такими средствами индивидуализации, как наименования мест происхождения товаров и введенными чуть больше года назад географическими указаниями (§ 3 гл. 76 ГК РФ)).

Второй пассаж касается воссоздания памятников как одной из первоочередных задач, тогда как в соответствии со статьями 51 и 47 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ (с последующими изменениями)⁵ такие манипуляции имеют исключительный и строго научно обоснованный характер и никак не могут быть массовым явлением.

Также противоречит как законодательству, так и практике его применения тренд «развития сети историко-культурных заповедников», каждый

из которых в отличие от супермаркетов и фитнес-центров является уникальным (ст. 57 вышеупомянутого закона употребляет даже термин «выдающимся») и решение о его создании на территории, которая должна иметь статус достопримечательного места, требует углубленной историко-культурной экспертизы. Условно можно образовать сеть между подобными объектами путем выстраивания особой туристической политики, как это сделано, например, в рамках проектов «Золотое кольцо России», «Серебряное ожерелье России» и пр.

Если заглянуть в будущее и спрогнозировать развитие законодательства (тем более что и Указ, и Концепция это предусматривают), надо не только установить требующие модернизации акты, но определить предпочтительные и наиболее эффективные для достижения заявленных целей методы правового воздействия на сферу творческого предпринимательства.

Арсенал инструментов государственного влияния традиционно разделяют на императивные, диспозитивные, поощрительные и рекомендательные методы правового воздействия (Марченко, Дерябина, 2009, с. 49; Нерсесянц, 2001, с. 171–176). Изменения, происшедшие в российском законодательстве о культуре в течение более 20 лет, свидетельствуют о явном перекосе в сторону императивных – запретительных, оградительных, и даже карательных, методов. Отечественные исследования⁶ и международный опыт (Лукашева, 2012, с. 26–42) показывают, что к отношениям в сфере культуры, как минимум, в той части, которая относится к области частного права, подразумеваемого равенство субъектов и свободу договора, больше подходят диспозитивные и поощрительные методы: дозволение, предоставление прав, предоставление возможности выбора поведения (усмотрение), стимулы (поощрения, побуждения), рекомендации, предоставление гарантий. При этом императивные методы в культуре также необходимы и безусловно эффективно выполняют свою функцию в таких сферах, как обеспечение культурных конституционных прав и свобод в области культуры, сохранение культурного наследия, защита прав потребителя культурных благ; в этих правоотношениях уместны такие методы, как предписание, требование, запрет и т.п.

С императивными мерами тесно связаны нормы, устанавливающие компетенцию публичных органов, наделяющие их правоприменительными и контрольно-надзорными функциями. В последнее время эти функции все чаще подвергаются ревизии – передаются на иной уровень, видоизменя-

⁵ См. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/

⁶ См., например, (К проекту «Закона о культуре...», 2015»).

ются. В отдельных сферах государство вообще отказывается от своего регулирующего воздействия. Те же тенденции прослеживаются в Указе, поручающем постепенно делегировать часть государственных полномочий в управлении сферой культуры общественным институтам. Но принципиально важно законодательно установить, что отказ государства от части своих традиционных функций не означает ухода от ответственности, сохранения обязанностей в отношении опекаемых благ (см. об этом (Гринберг, Рубинштейн, 2013, с. 244–270)), обеспечения культурных и предпринимательских прав и свобод граждан.

Последняя категория – рекомендательные методы – не являются исключительной прерогативой государства. Нормы могут устанавливаться не только органы власти (как, например, стандарты), но и институты гражданского общества, профессиональные и творческие объединения, саморегулируемые организации, и даже сами участники отношений. Последнее более распространено сегодня в информационно-коммуникационных сетях и вызывает определенную тревогу в силу подмены нормативного регулирования установлением частных правил со стороны квазимонополиста. Например, пользовательские соглашения и лицензии социальных сетей, краудфандинговых платформ, внедрение системы специфических моделей заключения сделок (пометки чекбоксов, браузерные лицензии и пр.), ведущие к информационной асимметрии и, как следствие, – пороку воли субъектов правоотношений. Однако отдельные проблемы не могут умалить роли инструментов так называемого мягкого права: все чаще сами участники рынка ратуют за принятие в недрах сообществ деонтологических норм, этических кодексов, профессиональных правил и стандартов, рекомендаций общественных институтов и т.п.

Итак, Концепция определяет несколько направлений совершенствования законодательства, а также содержит указания на некоторые конкретные нормативные изменения. Предполагается, что Министерство культуры РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и самими субъектами творческого предпринимательства разработает план реализации Концепции, предусматривающий помимо прочего мероприятия по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, а также в поименованные в Концепции государственные программы и национальные проекты. Этот план должен быть утвержден Правительством Российской Федерации скорее всего также в форме распоряжения или поручения.

Судя по формулировкам и заявленным в Концепции трендам, модернизация федерального законодательства будет иметь точечный характер, основные изменения должны быть внесены в подзаконные и ведомственные акты. Субъекты РФ в этом смысле более свободны и в пределах, предоставленных им Конституцией РФ, по своему усмотрению могут издать специальные законы о креативных индустриях (примеры таких законодательных инициатив можно увидеть в сфере театральной деятельности, охране нематериального культурного наследия, правовом положении творческих работников и иных областях, не имеющих федерального законодательного регулирования).

Среди прямо упомянутых в Концепции направлений, по которым должна идти корректировка законодательства, можно выделить следующие: установление критериев отнесения субъектов к творческим индустриям, определение специфических форм поддержки творческих индустрий, придание дополнительных функций и полномочий учреждениям культуры (в частности права создавать малые инновационные предприятия), изменение подходов к охраняемым средствам индивидуализации, модернизация договорной практики, системы учета результатов интеллектуальной деятельности (причем не только на национальном уровне, но и вовне, например, в рамках Евразийского экономического союза) и залога прав на них, пересмотр структуры авторского вознаграждения, определение правовых параметров использования и коммерциализации неиспользуемых объектов организаций народных художественных промыслов и объектов культурного наследия для ведения предпринимательской деятельности.

Среди отмеченных Концепцией тенденций (а также заявленных целей) особое внимание концентрируется на возможности в рамках креативного предпринимательства дистанционной деятельности (формы работы), что влечет за собой необходимость внимательного следования требованиям трудового законодательства, претерпевшего множество точечных изменений в связи с пандемическими ограничениями, уточнения порядка удаленной творческой работы (в том числе в связи с созданием служебных объектов интеллектуальных прав), форм заключения договоров и предоставления юридически значимых документов, защиты передаваемой информации и персональных данных. Также на важность норм трудового права в реализации Концепции указывает ее отношение к креативным индустриям как ресурсу сохранения и создания рабочих мест в силу невозможности автоматизировать творческий труд как к форме альтернативной занятости и предпринимательской активности раз-

личных социальных групп ввиду относительно низкого барьера входа на рынок. Все это созвучно давней потребности в законодательном установлении статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и с его особым положением с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства.

Еще одним фокусом внимания законодателей в Концепции должен стать тезис о распространении и воспроизводстве многих креативных товаров и услуг исключительно в цифровой среде, обеспечении их широкой доступности за счет масштабного внедрения информационно-телекоммуникационных технологий. Тренд на перемещение оборота результатов творческой деятельности в виртуальную среду может потребовать у креативных предпринимателей освоения новых инструментов, в том числе предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2021 № 378 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности» и уставом этой организации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2021 № 1644⁷. Однако не все предлагаемые в Концепции пути совершенствования авторско-правовых отношений бесспорны и могут быть внедрены без угрозы перекаса в сторону массовой культуры и массового культурного потребления. Страховкой от принятия несбалансированных решений является особый порядок прохождения проектов изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации через Президентский совет по кодификации⁸.

Учитывая представленные в Концепции сценарии развития творческих индустрий, помимо роста числа креативных предпринимателей и вовлечения в их орбиту все большего числа активных субъектов, нельзя не спрогнозировать соразмерный, а возможно, и опережающий рост потребителей производимых и предоставляемых такими субъектами товаров и услуг, чьи права нуждаются в государственной защите, особенно в свете того, что качество креативного продукта связано не только с его физическими свойствами, но и информационной наполненностью; необходимостью предоставления равного доступа, с одной стороны, и диверсификации по категориям (например, при-

менительно к детской аудитории, национальным и религиозным сообществам) – с другой.

Наконец, на нормотворческом уровне необходима синхронизация и синергия существующих в актуальном российском законодательстве абсолютно разноплановых и разнонаправленных мер поддержки субъектов культурной деятельности и государственных предпочтений в сфере предпринимательства.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Алексеев С.С.** (2009). Общая теория права. М.: Проспект. [Alekseev S.S. (2009). *General theory of law*. Moscow: Prospekt (in Russian).]
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.** (2013). Индивидуум & Государство. М.: Весь мир. [Grinberg R.S., Rubinshtein A.Ya. (2013). *Individual & State*. Moscow: Ves' mir (in Russian).]
- К проекту Закона о культуре в Российской Федерации. Материалы исследований (2015). М.: Государственный институт искусствознания. [To the draft Law on Culture in the Russian Federation. Research materials (2015). Moscow: The State Institute for Art Studies of the Ministry of Culture of the Russian Federation (in Russian).]
- Лукашева Е.А.** (2012). Право и культура в современном мире // *Труды ИГП РАН*. № 5. С. 26–42. [Lukasheva E.A. (2012). Law and culture in the modern world. *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 5, 26–42 (in Russian).]
- Марченко М.Н., Дерябина Е.М.** (2009). Основы права. М.: Проспект. [Marchenko M.N., Derjabina E.M. (2009). *Fundamentals of law*. Moscow: Prospekt (in Russian).]
- Нерсесянц В.С.** (2001). Теория государства и права. М.: Норма. [Nersesjants V.S. (2001). *Theory of state and law*. Moscow: Norma (in Russian).]
- Тихомиров Ю.А.** (1994). Юридическая коллизия. М.: Манускрипт. [Tikhomirov Yu.A. (1994). *Legal conflict*. Moscow: Manuscript (in Russian).]
- Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.** (1999). Правовые акты. М.: Юринформцентр. [Tikhomirov Yu.A., Kotelevskaja I.V. (1999). *Legal acts*. Moscow: Yurinformtsentr (in Russian).]

Поступила в редакцию 26.10.2021

Received 26.10.2021

⁷ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106280002>; <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110010051>

⁸ <http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-10>

E.E. Chukovskaya

Scientific and Educational Center for Intellectual Property and Digital Economy; The State Institute for Art Studies, Ministry of Culture of the Russian Federation, Moscow, Russia

Creative industries: The limits of legal influence

Abstract. The article analyzes the legal acts regulating relations in creative industries, assesses the prospects for the development of legislation in the field of creative entrepreneurship, forms of state support and the limits of legal intervention in creative and entrepreneurial activities. Creation of a unified block of legal norms provided for by the Concept of Development of Creative (Arts) Industries and mechanisms for their state support in the large and the largest urban agglomerations until 2030, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation on 09.20.2021 no. 2613-r, faces several problems: alternative versions in the legal definitions of existing regulations, the constitutional classification of power competence (intellectual property rights and entrepreneurial activity are regulated exclusively by federal legislation, while general cultural issues are assigned to the joint jurisdiction of the Federation and regions, while some aspects essential for creative industries are within the competence of municipal bodies), the present system of state support for certain areas, concerning creative industries (cinematography, mass media, etc.). The article also substantiates the need for a combination of legal influence methods to achieve the goals stated in the strategic documents.

Keywords: *creative industries, state cultural policy, spatial development strategy, industry legislation in the field of culture, creative entrepreneurship, methods of legal influence.*

JEL Classification: K20, O34, Z10.

For reference: **Chukovskaya E.E.** (2022). Creative industries: The limits of legal influence. *Journal of the New Economic Association*, 2 (54), 243–249. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-54-2-16