



# ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Россия, 634050, г. Томск, пл. Ленина, 6  
www.duma.tomsk.ru

тел. (3822) 51-04-81, факс (3822) 51-06-02  
duma@tomsk.gov.ru

на № \_\_\_\_\_

О внесении проекта постановления  
Законодательной Думы Томской области

Председателю Законодательной  
Думы Томской области  
**Козловской О.В.**

**Уважаемая Оксана Витальевна!**

Руководствуясь пунктом 5 статьи 63 Устава (Основного Закона) Томской области и пунктом 1 статьи 85 Регламента Законодательной Думы Томской области, вносим на рассмотрение проект постановления Законодательной Думы Томской области «Об обращении Законодательной Думы Томской области к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой по вопросу совершенствования понятия «музей» (включая определение правового статуса музеев образовательных организаций)».

Проект обращения подготовлен по итогам мониторинга правоприменения Закона Томской области от 10 августа 2009 года № 157-03 «О музеях и музейном деле в Томской области», проведённого с участием рабочей группы, в состав которой входили представители Администрации Томской области, муниципальных образований, профессионального сообщества (результаты мониторинга утверждены постановлением Законодательной Думы Томской области от 22.11.2018 № 1397).

На заседании комитета и Собрании Законодательной Думы Томской области представлять данный вопрос повестки будет председатель постоянной комиссии по культуре и туризму Наталья Геннадьевна Барышникова.

Приложение на 4 л. в 1 экз.

Депутат Законодательной Думы  
Томской области  
Депутат Законодательной Думы  
Томской области  
Депутат Законодательной Думы  
Томской области

Л.Э. Глок

Н.Г. Барышникова

Г.Г. Немцева

Законодательная Дума  
Томской области  
Дата 16.05.2019 Время 16:10  
№2674/0601-19

Об обращении Законодательной Думы Томской области к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой по вопросу совершенствования понятия «музей» (включая определение правового статуса музеев образовательных организаций)

Рассмотрев проект обращения Законодательной Думы Томской области к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой по вопросу совершенствования понятия «музей» (включая определение правового статуса музеев образовательных организаций),

Законодательная Дума Томской области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять обращение Законодательной Думы Томской области к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой по вопросу совершенствования понятия «музей» (включая определение правового статуса музеев образовательных организаций).

2. Направить настоящее обращение Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, А.Г., Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой.

Председатель  
Законодательной Думы  
Томской области

О.В.Козловская

## ОБРАЩЕНИЕ

**Законодательной Думы Томской области к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой по вопросу совершенствования понятия «музей» (включая определение правового статуса музеев образовательных организаций)**

На общественные отношения в сфере музейной деятельности, являющиеся частью культурной жизни общества, серьезным образом влияет их административно-правовое регулирование. Актуальность административно-правового регулирования музейной сферы обусловлена социальной значимостью поставленных перед музеем задач, для которых он существует. В нормативных правовых актах ЮНЕСКО<sup>1</sup> неоднократно указывалось на важную роль музеев в развитии межнациональных отношений, поскольку они дают возможность познакомиться с культурами разных стран и народов.

Базовым законом, который определяет особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, а также особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации, является Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном Фонде Российской Федерации и музеях Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ).

Важно отметить, что в 2017 и 2018 годах вступили в действие серьезные поправки<sup>2</sup> Федерального закона № 54-ФЗ, основные изменения которых направлены на необходимость государственного учета музейных предметов и музейных коллекций.

Вместе с тем, ключевое понятие «музей» не претерпело изменений, что влияет на субъектный состав музейной деятельности (т.е. на кого федеральное законодательство возложило ряд обязательств по сохранению культурного наследия) и влечет существенные ограничения для собственников, желающих осуществлять музейную деятельность.

Понятие «музей» как «некоммерческое учреждение» в Федеральном законе № 54-ФЗ не менялось с момента его принятия в 1996 году и, конечно, тогда законодатель в большей степени ориентировался на действующие в то время правовые акты, включая международные, регулирующие данную сферу, в частности, Устав Международного совета музеев<sup>3</sup>.

В последующие годы российское законодательство, в том числе и гражданское, неоднократно менялось, упорядочивая применение имеющихся терминов и понятий, согласно которым определяется правовой статус юридических и физических лиц.

Например, Федеральный закон об образовании<sup>4</sup> (принят в 2012 году) предусматривает, что образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, в том числе музеи.

В статусе «организация» (некоммерческая организация) понятие «музей» используется в Налоговом кодексе<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения. – URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919r.pdf> (дата обращения: 27.03.2015); Конвенция ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия. – URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540r.pdf> (дата обращения: 27.03.2015); Рекомендация, определяющая принципы международной регламентации археологических раскопок. – URL: <http://docs.cntd.ru/documeNt/901756977> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 357-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О музейном фонде РФ и музеях в РФ», Федеральный закон от 28.12.2017 № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сферах вывоза и ввоза культурных ценностей и архивного дела» (ст. 2)

<sup>3</sup> Устав принят 05.10.1989 на 16 Генеральной Ассамблее ИКОМ в Гааге (Нидерланды), дополнен 07.07.1995 на 18 Генеральной Ассамблее в Ставангаре (Норвегия), а также 06.07.2001 на 20 Генеральной Ассамблее в Барселоне (Испания). Согласно данному документу, музей определяется как «общепольное, постоянное, доступное широкой публике учреждение, призванное служить обществу и способствовать его развитию, занимающееся приобретением, хранением, исследованием, популяризацией и экспонированием материальных свидетельств о людях и их среде обитания в целях изучения, образования, удовлетворения духовных потребностей. Данное определение понятия «музей» подлежит применению без каких-либо ограничений, независимо от принадлежности, территориального характера, структуры или направления деятельности»

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 27).

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (пп. 20 п. 2 ст. 149, пп. 7 п. 1 ст. 427)

Необходимо отметить, что организация, созданная в такой организационно-правовой форме как учреждение, не может являться коммерческой. Учреждение – это некоммерческая организация. Поэтому понятие «музей», закрепленное действующим Федеральным законом № 54-ФЗ («некоммерческое учреждение»), не вполне корректно с точки зрения юридико-технической техники и действующего законодательства.

Подобное однозначное закрепление Федеральным законом № 54-ФЗ правового статуса музея влечёт сложности в правоприменительной практике в сфере музейного дела.

Прежде всего, существует проблема правовой неопределенности в части правового статуса музея, созданного в качестве структурного подразделения организации (так называемые «ведомственные музеи»), т.е. не являющегося самостоятельным юридическим лицом, как это определяет Федеральный закон № 54-ФЗ. Острее всего это проявляется в отношении образовательных организаций (школ, среднего профессионального образования, высшего образования), где содержится наибольшее количество так называемых «ведомственных музеев».

**Фактически музеи образовательных организаций по своему правовому статусу (также как и музеи иных организаций) являются образованиями/формированиями музейного типа, правовой статус которых не определен федеральным законодательством.**

Деятельность, например, школьных музеев в настоящее время регламентирует лишь Примерное положение о музее образовательного учреждения (школьном музее), утвержденное Письмом Министерства образования России<sup>6</sup>, которое не является нормативным правовым актом.

В вузах музеи также являются их структурными подразделениями и с точки зрения их правового статуса собственно «музеями» являться не могут. Однако, содержащиеся в них фонды культурных ценностей оформляются в Государственный каталог Российской Федерации аналогично фондам государственных и муниципальных музеев, являющихся юридическими лицами.

Таким образом, фактические отношения опережают их правовое регулирование. В таком случае требуется законодательное закрепление правового статуса таких формирований/образований музейного типа.

Судьба предметов, хранящихся в музеях образовательных организаций (прежде всего, боевых наград, оружия, археологических находок) с их выявленной ценностью, остаётся нерешённой (не производится соответствующее оформление, не производится постановка на государственный учёт, хранение в соответствии с установленными требованиями, публичное представление осуществляется также с нарушениями).

**В смежной правовой коллизии находятся и частные «музеи» (порой, созданные в форме коммерческих организаций), а также организации, не являющиеся музеями, но реализующие отдельные функции, касающиеся музейного дела, – это различного рода галереи (картинные, скульптурные, иные), выставочные залы.**

В рамках действующего законодательства – они также находятся вне правового поля законодательства о музейном деле. **Фактически и те (частные «музеи», созданные как коммерческие организации) и другие (галереи и выставочные залы) являются организациями музейного типа, т.к. не осуществляют одновременно весь комплекс музейной деятельности, определённый Федеральным законом № 54-ФЗ.**

Утвержденное новое Положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации<sup>7</sup> (далее – Госкаталог) упоминает о том, что в состав музейного фонда включаются сведения не только о музеях, но и об **иных организациях, созданных в любой организационно-правовой форме (в том числе об их обособленных подразделениях, осуществляющих музейную деятельность), физических лицах, в собственности, во владении или в пользовании которых находятся музейные предметы и музейные коллекции (по тексту также – музейные**

<sup>6</sup> Письмо Министерства образования России от 12.03.2003 № 28-51-181/16: «Школьный музей – обобщающее название музеев, являющихся структурными подразделениями образовательных учреждений Российской Федерации независимо от формы собственности и действующих на основании Закона Российской Федерации об образовании /прим.: теперь – Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ/, а в части учета и хранения фондов – Федерального закона о музеях»

<sup>7</sup> Приказ Минкультуры России от 01.12.2017 № 2012 «Об утверждении Положения о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации» (вступил в силу 08.12.2018) пп. пп. «а», «б» п. 5, п. 10 и др. Положения, п.п. 1.3, 1.10 Приложения № 1 к Положению

предметы), включенные в состав Музейного фонда, или подлежащие включению в состав Музейного фонда. Причём вносятся в Госкаталог сведения об организациях **независимо от того, является ли музейная деятельность их основным видом деятельности или нет.**

**Вместе с тем, непосредственно сам Федеральный закон № 54-ФЗ положений о разнообразии организационно-правовых форм музеев; о видах организаций и формирований музейного типа; об объеме осуществления музейной деятельности организациями и формированиями музейного типа не предусматривает.**

Характер музейной сети Томской области представлен большим разнообразием музеев, организаций и формирований музейного типа. В иных субъектах РФ ситуация аналогичная.

Возможные социально-экономические риски включения «ведомственных» музеев, являющихся структурными подразделениями организаций, и организаций музейного типа под действие Федерального закона № 54-ФЗ (дополнительная нагрузка для сотрудников; дополнительные затраты на повышение квалификации сотрудников, ресурсное обеспечение) могут быть нивелированы установлением переходного (отложенного) периода для «вхождения» организаций и формирований музейного типа в сферу музейного законодательства. Кроме того, соответствующие мероприятия с должным ресурсным обеспечением необходимо предусматривать в рамках реализации национальных проектов «Культура» и «Образование» (и соответствующих региональных проектов). Иначе ограниченность ресурсов на организацию музейной деятельности в соответствии с установленными требованиями, когда вся ответственность за их несоблюдение (в том числе административная и уголовная) будет возложена на руководителей, вынудит организации отказаться от такого пути развития, что может привести к исчезновению подобных музеев/структурных подразделений, утрате культурных ценностей. Такие риски для образовательных организаций особенно ощутимы, т.к. собранные предметы и коллекции зачастую представляют собой немалую ценность, а музейная деятельность органично включена в образовательный и воспитательный процессы.

Учитывая изложенное, депутаты Законодательной Думы Томской области полагают целесообразным с учетом мнения профессионального сообщества сфер культуры и образования внести следующие изменения в Федеральный закон № 54-ФЗ:

- скорректировать понятие «музей», соотнеся его с существующими общественными отношениями и иным общим и отраслевым законодательством;
- устранить правовой пробел в части ведомственных музеев, закрепив понятия «формирование музейного типа», «организация музейного типа».

Правоприменительная практика российского законодательства в части совершенствования правоотношений подобного рода имеется в законодательстве о библиотечном деле<sup>8</sup>, законодательстве об образовании<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ст. 1 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»: «библиотека – информационная, культурная, просветительская организация или структурное подразделение организации, располагающие организованным фондом документов и предоставляющие их во временное пользование физическим и юридическим лицам.» *Изменения внесены Федеральным законом от 02.07.2013 № 185-ФЗ. В первой редакции закона: «библиотека – информационное, культурное, образовательное учреждение...»*

<sup>9</sup> П.п. 18, 19 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: «образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана; организация, осуществляющая обучение, – юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности.» *Ранее в Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» использовалась формулировка «образовательное учреждение»*